UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LES FINANCES DÉPARTEMENTALES

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

Marcel LANQUETIN

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1924

LES FINANCES DÉPARTEMENTALES

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LES FINANCES DÉPARTEMENTALES

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

Marcel LANQUETIN

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson
—
1924

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Valéry, professeur de Droit commercial.
Moye, Doyen, professeur de Droit international public.
Morin, assesseur, professeur de Droit civil.
Donnedieu de Vabres, professeur de Droit criminel.
Becqué, professeur de Droit civil.
De Nesmes-Desmarets, professeur de Droit administratif.
Roche-Agussol, professeur d'Economie politique.
Bosc, professeur de procédure civile.
Vialleton, professeur de Droit civil.
Viard, professeur d'histoire du droit.
Bastid, chargé de cours de Droit constitutionnel.
Dijol, chargé de cours de législation industrielle.
Tisset, chargé de cours de droit romain.
Teillard, chargé de cours d'économie politique.
Delbez, chargé de cours de droit romain.
Cuq, chargé de cours de droit criminel.
Vigié et **Brémond**, Doyens honoraires.
Laborde et **Chausse**, professeurs honoraires.
Dubois, secrétaire.
Rochette, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Moye, doyen, *Président.*
De Nesmes-Desmarets, **Teillard**, *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES FINANCES DÉPARTEMENTALES

INTRODUCTION

Le Département, groupement régional dont le but est de satisfaire aux besoins communs des habitants d'une même contrée, est à la fois une division territoriale et un centre d'administration générale et locale. Pour bien connaître cette administration et pour mieux toucher du doigt l'union intime des intérêts particuliers et des intérêts généraux, rien ne nous a semblé plus profitable que l'étude des finances départementales.

En effet, chaque acte important de la personne morale qu'est le Département, comme chaque manifestation de son activité au point de vue économique et social, se traduit par une répercussion financière. En étudiant le budget départemental, nous serons ainsi amené à examiner de très près le fonctionnement des principaux rouages de cet organisme, à connaître et à apprécier ses différents services et enfin à passer en revue les diverses charges qui lui incombent.

Nous aurons, dans une première partie et avant tout autre exposé, à indiquer dans quelles conditions le département est né, c'est-à-dire est devenu non pas une simple division du territoire, mais une personne morale distincte de l'Etat, — bien que demeurant toutefois sous sa tutelle —, comment sa marche s'est continuée dans le sens décentralisateur et comment il est arrivé progressivement à une émancipation partielle, il est vrai, mais cependant suffisamment large.

Nous consacrerons notre deuxième partie aux recettes du département, la troisième aux dépenses et enfin, dans la quatrième, nous exposerons les grandes lignes de la préparation, du vote et de l'exécution du budget, ainsi que de la comptabilité départementale; en un mot, nous montrerons le mécanisme de cette organisation.

L'ordre que nous adoptons résulte des principes posés par l'Instruction générale du 13 juillet 1893 pour l'application du décret du 12 juillet 1893 sur la comptabilité départementale. En effet, antérieurement à cette instruction, le budget départemental faisait d'abord état des dépenses et indiquait ensuite à l'aide de quelles ressources il y serait fait face, suivant la méthode adoptée pour le budget de l'Etat.

Depuis 1893, on a estimé, avec juste raison, qu'il importait de faire d'abord état des recettes avant de présenter les dépenses. La logique imposait cette manière de faire. Le budget départemental n'a, en effet, comme ressources que celles qui lui sont oc-

troyées par les lois et se meut dans des limites précises. Il est donc tout à fait naturel, avant d'engager des dépenses, d'être fixé très exactement sur les possibilités financières dont on dispose et cet argument justifie à lui seul l'ordre réglementaire auquel nous nous conformerons.

Nous aurons, d'autre part, au cours de notre étude, à faire ressortir le rôle joué par l'Etat en matière de dépenses obligatoires et à montrer que, malgré le développement de son autonomie financière, le département reste bien une subdivision de la nation souveraine.

Le droit budgétaire du département est, en effet, relatif. C'est ainsi que le droit de refus total ou partiel ne peut s'exercer que sur les dépenses qui ne sont pas indispensables au bon fonctionnement de l'administration et à l'application des lois existantes.

Les progrès considérables accomplis dans le sens de la décentralisation du département depuis sa création n'ont donc en rien porté atteinte à la souveraineté de l'Etat; on a su, en effet, maintenir intacte l'unité nationale, tout en assouplissant de plus en plus l'organisme essentiel que constitue le Département.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535710_0026

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER

PERIODE REVOLUTIONNAIRE

Une des premières et plus pressantes préoccupations de l'Assemblée Constituante fut de faire disparaître les anciennes divisions territoriales. « Le Comité a pensé, — disait Thouret dans son rapport sur la création des départements, — qu'il est devenu indispensable de partager la France en nouvelles divisions de territoire, égales entre elles autant qu'il sera possible ».

Cette réforme fit l'objet de la loi du 22 décembre 1789, qui déclarait dans son article premier: « Il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration ». D'autre part, l'Instruction législative du 8 janvier 1790, destinée à assurer l'exécution de ladite loi, ajoutait: « L'Etat est un, les départements ne sont que des sections d'un même tout, une administration uniforme devant les em-

brasser tous dans un régime commun ». Ainsi, dans la pensée de l'Assemblée constituante, l'idée de centralisation politique et administrative était prédominante.

L'Administration du département était entièrement élective. Elle comprenait :

1° « Une Administration du département », composée de 36 membres élus. Chaque Administration de département se subdivisait en « Conseil du département » et en « Directoire du département », formé de 8 membres élus par l'administration.

Le Conseil du Département fixait la marche générale de l'administration, ordonnait les travaux et les dépenses, vérifiait les comptes, mais ne tenait qu'une séance annuelle ; au contraire, le Directoire était permanent ; il était chargé de l'expédition des affaires et rendait compte de sa gestion au Conseil du Département.

2° « Un Procureur général syndic », élu de la même manière que les administrateurs des départements. Il devait assister à toutes les délibérations, être entendu sur toutes les questions et il était chargé de la suite à donner à toutes les affaires ; mais il avait seulement voix consultative et son rôle se bornait essentiellement à faire respecter les lois et les décrets.

Le territoire du département se subdivisait en « districts », pour lesquels une organisation analogue existait. L'administration du district se composait, elle aussi, d'un Conseil et d'un Directoire du district ainsi que d'un Procureur syndic.

Les attributions des Assemblées des départements sont exposées dans la loi du 11 décembre 1789 (section 3). Elles sont de trois sortes: financières, administratives et contentieuses.

Les attributions financières, qui sont les seules dont nous ayons à nous occuper, consistaient à: 1° répartir les contributions directes imposées à chaque département; cette répartition était faite par les administrations de départements entre les districts et par les administrations de districts entre les municipalités; 2° faire établir les rôles de cotisations entre les contribuables de chaque commune; 3° régler et surveiller le service de la perception et du versement des contributions ainsi que le personnel des agents; 4° ordonner et faire exécuter les dépenses assignées par le Pouvoir central à chaque département sur le produit de ces contributions.

La création des ressources départementales, prévue dans la même loi et confirmée par l'Instruction législative du 8 janvier 1790 est strictement réservée au Pouvoir législatif. Cette Instruction s'exprime en ces termes: « Le droit d'accorder l'impôt et d'en fixer tant la quotité que la durée appartient exclusivement au Corps législatif; les administrations de départements et de districts ne peuvent en établir aucun, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce soit. Elles n'en peuvent répartir aucun au-delà des sommes et du temps que le corps législatif aura fixés; elles ne peuvent, de même, faire aucun emprunt sans son

autorisation. Il sera incessamment pourvu aux moyens propres à leur procurer les fonds nécessaires au paiement des dettes et des dépenses locales et aux besoins urgents et imprévus de leur département ».

Ces moyens consistèrent tout d'abord à prélever une partie des contributions perçues pour le compte de l'Etat, puis on remplaça ces prélèvements par une contribution *additionnelle* qui fit l'objet de la loi du 10 avril 1791. Celle-ci déclarait dans son article 5: « Les départements et les districts pourvoieront aux frais de perception et aux dépenses particulières mises à leur charge par les décrets de l'Assemblée Nationale au moyen de *sous et deniers additionnels* en nombre égal sur les Contributions foncière et mobilière, sans que ces accessoires puissent excéder quatre sous par livre du principal de chacune de ces contributions ».

Ainsi, les recettes et les dépenses demeuraient toujours celles de l'Etat, au nom duquel les fonds étaient perçus sur les contribuables. Les autorités départementales n'agissaient, d'ailleurs, que par délégation du Pouvoir central, dont elles n'étaient que les agents d'exécution et de surveillance.

A la fin de la Constituante, le Département n'a donc pas encore de personnalité propre. Ses intérêts sont absorbés par ceux de l'Etat et il est plutôt une division administrative qu'un groupement vivant d'intérêts. En un mot, il ne possède ni propriété distincte, ni personnalité civile proprement dite.

***

L'organisation de la Constituante ne pouvait convenir aux vues de la Convention. Celle-ci institua la dictature révolutionnaire et concentra toute l'autorité aux mains des « représentants en mission », investis d'un pouvoir absolu.

Le Décret des 14/16 Frimaire an II modifia sur deux points l'administration départementale. En premier lieu, le district devint le véritable siège de l'administration locale, les administrations de départements ne restant plus chargées que de quelques attributions étrangères à la politique. En second lieu, les Procureurs syndics furent supprimés et remplacés par des « agents nationaux » qui correspondaient directement avec les Comités de Salut Public et de Sûreté générale.

La Convention ne fit donc rien pour accroître l'indépendance financière des groupements régionaux.

Le Directoire s'efforça de substituer à l'organisation précédente un régime moins tyrannique. Celui-ci fit l'objet de la Constitution du 5 Fructidor an III.

Les districts et les Conseils de département furent supprimés et remplacés, les premiers par des « municipalités de canton », les seconds par des « administrations centrales » de cinq membres élus, auprès desquelles furent placés des commissaires, nommés par le Gouvernement, chargés de surveiller et de réquérir l'exécution des lois. Ces commissaires, qui peuvent être révoqués par le

Pouvoir central, sont les précurseurs des Préfets de l'an VIII.

D'autre part, le Gouvernement peut suspendre et révoquer les Administrations centrales de département. Le Département n'est donc toujours qu'une subdivision territoriale et la subordination de son administration au Pouvoir central reste entière.

Au point de vue financier, on trouve, cependant, dans la législation du Directoire, quelques règles plus précises que celles des régimes antérieurs.

La loi du 15 Frimaire an VI fixe, en effet, les recettes départementales : elles consistent en une addition aux contributions foncière et mobilière, dont le maximum ne doit pas dépasser 10 « centimes additionnels » par livre du principal.

La loi du 11 Frimaire an VII énumère, en outre, pour la première fois, les dépenses et les recettes des départements et elle oppose les « dépenses départementales » aux « dépenses générales ou municipales ».

On voit ainsi apparaître la première forme du Budget départemental. Pourtant, ces lois ne donnent nullement au département la personnalité financière ; celui-ci n'a, en effet, qu'un droit de proposition, le Gouvernement ayant tout pouvoir pour décider en dernier ressort des recettes et dépenses. Tout au plus, peut-on trouver dans ces dispositions nouvelles un essai timide de décentralisation, mais qui est encore tout à fait insuffisant pour permettre de parler de personnalité civile au sens juridique du mot.

CHAPITRE II

DE L'AN VIII A 1830

Le Consulat va apporter d'importantes modifications aux régimes précédents et leur substituer un régime de centralisation complète.

Nous lui devons, en particulier, la loi du 28 Pluviôse an VIII, qui est encore à la base de toute notre organisation administrative actuelle.

Cette loi remplace les administrations collectives par un fonctionnaire unique, le Préfet, nommé par le Gouvernement et agent du Pouvoir central. Il est assisté d'un Conseil de Préfecture, qui donne son avis sur différentes affaires et est juge du contentieux administratif. Auprès du Préfet, siège un Conseil Général, chargé de déterminer le nombre des centimes additionnels à percevoir dans le département, de répartir les Contributions directes et de recevoir le compte du Préfet sur l'emploi des centimes.

Le Conseil Général de l'an VIII est nommé par le Gouvernement. Le pouvoir est donc entièrement centralisé et, dans ces conditions, le département n'acquiert aucune indépendance financière. La lé-

gislation budgétaire est fixée, à cette époque, par quelques textes dont les plus importants sont les Lois du 25 Ventôse an VIII, 21 Ventôse an IX et l'arrêté des Consuls du 25 Vendémiaire an X.

Cet arrêté répartit les dépenses départementales en dépenses fixes et en dépenses variables.

Les dépenses fixes sont celles sur lesquelles les Conseils généraux n'ont pas à délibérer et qui constituent ainsi de véritables dépenses de l'Etat. Elles comprennent, notamment, le traitement du personnel de l'administration, des tribunaux et de l'enseignement. Elles sont d'ailleurs ordonnancées par les Ministres compétents et acquittées par le Trésor public.

Les dépenses variables sont, au contraire, celles qui ont un caractère départemental. Elles sont votées par le Conseil Général et mandatées par le Préfet sur des fonds mis à sa disposition par le Ministre des Finances et pris sur le produit des centimes.

Les dépenses fixes comme les dépenses variables sont obligatoires. La loi de Finances du 2 Ventôse an XIII décide, toutefois, que le nombre des centimes sera réparti, pour chaque Département, d'après la situation de chacun d'eux et conformément à un tableau annexé à ladite loi. Elle ajoute, dans son article 34, que les Conseils généraux pourront proposer, d'autre part, une imposition de 4 centimes au plus, « soit pour réparations, entretien des bâtiments ou supplément de frais de culte, soit pour construction de chemins, canaux ou établissements

publics ». Ces impositions doivent être autorisées par décret en Conseil d'Etat.

Ainsi apparaît, pour la première fois, la séparation nette entre les dépenses du département et celles de l'Etat, puisque, à côté des dépenses obligatoires, la loi de Ventôse an XIII crée des dépenses facultatives qui ont un caractère purement départemental.

L'Empire maintint le régime de la centralisation absolue et les diverses lois qui se succédèrent pendant cette période ne modifièrent pas sensiblement l'organisation des finances du département. Elles se bornèrent, d'une manière générale, à déterminer la proportion entre les centimes fixes et les centimes variables.

En 1811, pourtant, l'individualité financière du département se trouva fortifiée par deux décrets transférant au département la propriété de certains biens ayant appartenu jusqu'alors à l'Etat.

Le premier de ces décrets, qui est du 9 avril 1811, cède « gratuitement aux départements, arrondissements ou commune la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux actuellement occupés pour le service de l'Administration, des Cours et Tribunaux et de l'Instruction publique » (article 1er).

Le second décret, qui est du 16 décembre 1811, concède aux départements les anciennes routes nationales dites de 3e classe et les classe en routes départementales.

Ces deux décrets ont une réelle importance au point de vue du développement de la personnalité

du département, en ce sens qu'ils lui reconnaissent expressément la qualité de propriétaire. Mais, dans l'esprit de leurs auteurs, il ne s'agit encore que d'obtenir des résultats pratiques et immédiats et il est aujourd'hui certain que ces derniers ne se sont pas préoccupés de la question de la personnalité civile du département; cette question devait demeurer dans le domaine de la théorie pendant de longues années et ne devait être tranchée définitivement que beaucoup plus tard par les pouvoirs publics.

***

La législation établie par le Consulat et l'Empire ne subit aucune modification importante sous la Restauration.

Quelques règles nouvelles furent cependant établies par les lois de Finances des 28 avril 1816, 25 mars 1817 et 15 mai 1818.

La loi du 28 avril 1816 maintient la distinction des dépenses variables, qui ont le caractère de dépenses départementales obligatoires et des dépenses facultatives.

Une partie des ressources destinées aux dépenses variables est mise à la disposition des Préfets « qui seront tenus de se conformer aux budgets tels qu'ils seront arrêtés par les Conseils Généraux et approuvés par le Ministre de l'Intérieur ».

Une autre partie de ces ressources sert, d'autre part, à former un « fonds commun » mis à la disposition du Ministre de l'Intérieur pour venir en aide

aux départements dont les recettes sont insuffisantes.

Les Conseils Généraux peuvent, en outre, établir des impositions facultatives, jusqu'à concurrence de 5 centimes, pour les appliquer à des dépenses d'intérêt local (article 35).

La loi du 25 mars 1817 consacre leur véritable caractère aux dépenses *fixes*, qui sont en réalité des dépenses d'Etat, et aux dépenses dites *communes*, c'est-à-dire intéressant plusieurs départements et qui cessent d'être confondues avec les dépenses variables.

La loi du 15 mai 1818 affirme le droit des Conseils Généraux de faire emploi des centimes facultatifs. Elle décide que ces Conseils « pourront, sauf l'approbation du Gouvernement, établir pour les dépenses d'utilité départementale, des impositions dont le montant ne pourra excéder 5 centimes du principal des contributions foncière, personnelle et mobilière, et dont l'allocation sera toujours conforme au vote du Conseil Général ».

Nous devons, enfin, mentionner la loi de Finances du 17 août 1828, qui ordonne l'impression annuelle des budgets départementaux.

CHAPITRE III

DE 1830 A NOS JOURS

Le régime créé par les lois précédentes de 1816, 1817 et 1818 se maintint jusqu'à 1833.

La loi du 28 juin 1833 établit le système électif dans l'Assemblée départementale; d'autre part, elle supprima du budget du département les dépenses fixes et communes et les reporta au budget de l'Etat. En outre, elle autorisa des recettes spéciales affectées à certaines dépenses nouvelles, à savoir: celles du cadastre, pour lesquelles des centimes additionnels à l'impôt foncier furent votés, celles de l'instruction primaire, couvertes par des centimes additionnels au principal des quatre contributions, celles des chemins vicinaux, pour lesquelles la loi du 21 mai 1836 fixa un maximum de cinq centimes additionnels aux quatre contributions.

Mais la loi essentielle du Gouvernement de juillet, en matière d'organisation budgétaire du département, est celle du 10 mai 1838, relative aux attributions des Conseils Généraux.

Cette loi divise le budget départemental en un certain nombre de sections, constituant chacune une sorte de budget spécial, comprenant à la fois

les dépenses et les recettes qui leur sont affectées. Chaque section a ses ressources qui ne peuvent être détournées de leur destination.

La première section a trait aux dépenses ordinaires : elles sont celles offrant un caractère d'intérêt général, c'est-à-dire, obligatoires. Les recettes correspondantes sont toujours imposées en vertu de la loi de Finances.

La deuxième section comprend les dépenses facultatives qualifiées de dépenses d'intérêt départemental. Il y est pourvu par des centimes additionnels facultatifs, votés par le Conseil Général, dans la limite d'un maximum fixé par la loi de Finances.

Les autres sections se réfèrent, soit aux dépenses extraordinaires ou anormales et pour lesquelles des « centimes extraordinaires » peuvent être établis en vertu des lois spéciales, soit aux « dépenses imputables sur ressources spéciales », c'est-à-dire celles des chemins vicinaux, de l'instruction primaire et du cadastre.

D'autre part, la loi de 1838 maintient le fonctionnement du « fonds commun », déjà constitué par des lois antérieures, destiné à être distribué par les soins du Ministre de l'Intérieur entre les départements dont les centimes sont insuffisants.

L'organisation du budget départemental de 1838 est donc en sensible progrès sur celle des budgets antérieurs.

En outre, c'est la loi de 1838 qui a donné au département la personnalité morale ; elle lui a reconnu le droit de posséder, en dehors du domaine

public, un domaine privé consistant en biens mobiliers et immobiliers susceptibles de revenus et elle lui a, par ailleurs, reconnu celui de recevoir des dons et legs (article 31).

Cette loi n'en comportait pas moins de sérieux inconvénients, dont le plus important résultait de l'organisation du fonds commun. En effet, le fonctionnement de ce dernier devait favoriser les départements les plus riches qui s'organisèrent rapidement pour recourir à ce fonds, en augmentant certaines de leurs dépenses, et arrivèrent ainsi à percevoir de l'Etat une sorte de subvention régulière.

Ajoutons que le régime de la spécialité, poussé à l'excès dans le système de la loi de 1838, privait l'organisme financier départemental de la souplesse et de l'élasticité désirables.

Dans ces conditions, des réformes s'imposaient et tel fut l'objet de la loi du 18 juillet 1866.

Avant d'étudier cette dernière, il faut, toutefois, indiquer la réforme importante de la loi de Finances du 2 juin 1862 qui crée le « budget sur ressources spéciales ».

Jusqu'à cette loi, les finances départementales étaient rattachées à celles de l'Etat. Le budget de chaque ministère comprenait, en effet, les recettes et les dépenses départementales qui lui étaient rattachées pour ordre. Il y avait là une confusion regrettable et on pensa, en 1862, qu'il serait bon d'y mettre fin en supprimant les dépenses qui n'étaient inscrites que pour ordre dans le budget

de l'Etat et auxquelles correspondaient des ressources spéciales. On créa alors un titre II du Budget général, qui prit le nom de « Budget sur ressources spéciales », et où on inscrivit les dites dépenses. Cette réforme fut d'ailleurs complétée plus tard par la séparation complète des budgets de l'Etat et du Département.

Une loi, celle du 18 juillet 1866, vint, peu de temps après, marquer un stade important dans l'œuvre de décentralisation administrative. Cette loi remplace l'ancienne division du budget en sections par une division nouvelle, en deux parties seulement: le budget ordinaire et le budget extraordinaire.

Le budget ordinaire comprend toutes les dépenses annuelles, générales et locales, qui figuraient dans les différentes sections de la loi de 1838, à l'exception des dépenses extraordinaires qui formaient antérieurement la troisième section.

Pour couvrir les dépenses ordinaires, on prévoit toutes les recettes de même nature, c'est-à-dire les centimes généraux et les centimes spéciaux de l'instructiou primaire et des chemins vicinaux et, en outre, certains produits éventuels.

En ce qui concerne le budget extraordinaire, il comprend en recettes le produit des centimes extraordinaires votés par le Conseil Général dans la limite du maximum autorisé par la loi de Finances ou spécialement autorisés à cet effet, il comprend aussi le produit des emprunts, des biens aliénés, des dons et legs et de toutes autres ressources accidentelles.

La suppression du « fonds commun » est, d'autre part, une des réformes accomplies par la loi de 1866.

Il est remplacé par un « fonds de secours » (article 7) fourni par le budget de l'Etat. Ce fonds est inscrit au budget du Ministère de l'Intérieur et la répartition en est faite annuellement entre les départements dont la situation financière exige une subvention particulière.

Une nouvelle distinction se précise avec la loi de 1866: c'est celle des dépenses obligatoires et facultatives.

Ladite loi consacre, en effet, le droit pour le Gouvernement d'inscrire d'office au budget du département des dépenses qualifiées d'obligatoires, si le Conseil Général les a omises ou ne leur a affecté qu'un crédit insuffisant; elle restreint toutefois notablement le nombre de ces dépenses, qui ne seront augmentées que par des lois postérieures.

***

La loi du 10 août 1871 est la première de la période républicaine en matière d'administration départementale. Elle est à la base de la législation organique actuelle des Conseils Généraux.

Inspirée par un évident désir de décentralisation et conçue dans un esprit large et novateur, elle sut pourtant allier aux idées franchement libérales un respect suffisant des règles traditionnelles; elle s'est ainsi affirmée comme une des œuvres les plus durables de l'Assemblée Nationale.

Ses innovations sont nombreuses: nous lui devons, en particulier, l'institution de la « Commission départementale », destinée à développer l'initiative locale et à étendre la sphère d'action des Conseils Généraux.

Nous aurons, d'ailleurs, à en étudier les principales dispositions au cours de notre développement.

Nous citerons simplement, pour terminer cet historique, les différentes modifications subies par cette loi jusqu'à nos jours.

Une importante réforme fut celle de la loi du 18 juillet 1892, qui supprima le « Budget sur ressources spéciales ». Pour justifier cette suppression, le Ministre des Finances de l'époque exposa que le budget sur ressources spéciales portait atteinte à l'unité budgétaire, « puisque, dit-il, en donnant la facilité de classer certaines recettes et certaines dépenses en dehors du budget général, il permet de distraire de ce budget ou de ne pas y comprendre des recettes qui, par leur nature, en font partie intégrante ».

En ce qui concerne les éléments du budget sur ressources spéciales correspondant au budget départemental, le Gouvernement estima qu'en les supprimant entièrement on faisait œuvre de sage décentralisation.

Aussi, l'article 17 de la loi de Finances du 18 juillet 1892 dispose: « A partir de l'exercice 1893, *les ressources départementales de toute nature,* etc..., *ainsi que les dépenses correspondant à l'em-*

ploi de ces diverses ressources, cessent d'être comprises dans le budget ».

D'après l'article 20 de la même loi, « les dépenses des départements autres que celles du cadastre sont ordonnancées par le Préfet sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur ».

Enfin, d'après l'article 22, « les recettes et les dépenses départementales sont effectuées par le Trésorier-Payeur général chargé de poursuivre la rentrée de tous les revenus du département ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le Préfet, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés ».

Dès lors, se trouve rompu le dernier lien qui rattachait à l'Etat le budget du département; la personnalité de ce dernier est définitivement créée et son autonomie financière réalisée, l'Etat ne conservant plus que l'exercice d'un droit de haute tutelle dont il ne saurait se dessaisir.

Pour l'application de la loi du 18 juillet 1892, dont les principes nouveaux devaient désormais servir de base à la comptabilité départementale, un décret, préparé par le Ministre de l'Intérieur, fut soumis à la signature du Président de la République. Ce décret portant « règlement sur la comptabilité départementale » est du 12 juillet 1893. Il est complété par une « Instruction générale du Ministre de l'Intérieur sur la comptabilité départementale », en date du 13 juillet 1893.

Nous retrouverons souvent, au cours de notre exposé, ce décret et cette instruction; ils contien-

nent, en effet, les principales règles, encore en usage, de la comptabilité départementale.

Citons, enfin, les modifications apportées à la législation financière du département par la loi du 30 juin 1907, qui autorise les Conseils généraux à voter « des centimes pour insuffisance de revenus ordinaires et des centimes extraordinaires dans la limite d'un maximum fixé annuellement par la loi de Finances, ou autorisés par décret rendu en Conseil d'Etat ».

***

Nous avons suivi l'évolution du budget départemental depuis son origine jusqu'au jour où il a pris sa forme actuelle et nous avons assisté à ses diverses transformations.

Cette évolution a été considérable; non seulement, en effet, les membres des assemblées départementales sont à présent élus au suffrage universel, mais les Conseils Généraux sont pourvus de pouvoirs propres et les Préfets ne sont, en matière budgétaire, que les exécuteurs de leurs décisions.

Sous l'empire de la loi du 10 août 1871, le budget du département est, en effet, l'œuvre essentielle du Conseil Général.

D'autre part, des lois spéciales ont doté les départements de services nouveaux et ceux-ci se sont développés de jour en jour.

Pour montrer l'extension de ces services et des dépenses correspondantes qu'ils entraînent, nous croyons bien faire d'indiquer ci-dessous la pro-

gression des dépenses annuelles départementales, depuis 1890 à 1921, dernier exercice connu, et, ceci, d'après les statistiques sur la « Situation Financière des départements », fournies par le Ministère de l'Intérieur.

Ces dépenses se sont élevées :

En 1890.....	à	246.800.000 fr.
En 1894.....	à	274.229.000 fr.
En 1900.....	à	311.306.000 fr.
En 1905.....	à	361.786.000 fr.
En 1916.....	à	530.864.000 fr.
En 1919.....	à	1.150.235.000 fr.
En 1920.....	à	1.673.793.000 fr.
En 1921.....	à	1.991.595.000 fr.

La personnalité civile du département, ainsi que le rôle important qu'il a joué dans notre organisation administrative, se sont donc affirmés de plus en plus chaque année ; nous devons, d'ailleurs, ajouter que l'initiative des Conseils généraux a été des plus heureuses en ce qui concerne les améliorations d'ordre économique et social.

Nous avons à présent à étudier d'un peu plus près le fonctionnement du budget départemental, tel qu'il est déterminé et régi par les lois en vigueur.

DEUXIÈME PARTIE

LES RECETTES

NOTIONS GENERALES

Nous avons précédemment exposé pour quelles raisons nous étudierions les recettes avant les dépenses, nous conformant, d'ailleurs, à la pratique des Conseils généraux et à l'ordre réglementaire du décret du 12 juillet 1893.

Avant d'entrer dans le détail des ressources des départements, signalons qu'il est établi, pour chaque exercice, un double budget : l'un appelé budget *primitif,* est voté par le Conseil général à la session d'août qui précède l'année pour laquelle il est établi ; le second, qui, depuis la loi du 29 juin 1899, porte le nom de budget *supplémentaire,* comprend les recettes et les dépenses non prévues au moment du vote du budget primitif, celles autorisées dans l'intervalle, ainsi que les restes à payer et les dépenses non mandatées de l'exercice clos. Il est voté par le Conseil général à la session d'avril de l'année même à laquelle il s'applique. Nous aurons,

d'ailleurs, à revenir sur cette question dans la partie réservée au vote du budget.

Le budget départemental, tant au point de vue des recettes que des dépenses, se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire.

En ce qui concerne les recettes, on fera figurer dans le budget ordinaire celles qui ont un caractère constant et normal et celles qui constituent, en quelque sorte, un revenu périodique du département. On classera, au contraire, dans le budget extraordinaire celles qui sont accidentelles et ne peuvent être considérées comme permanentes.

Pour l'étude des recettes, nous suivrons l'ordre fixé par l'Instruction générale du 13 juillet 1893, modifiée par la Circulaire du Ministère de l'Intérieur, du 17 juillet 1907; nous serons ainsi amenés à le faire dans deux chapitres dont l'un aura trait aux recettes ordinaires et l'autre aux recettes extraordinaires.

CHAPITRE PREMIER

LES RECETTES ORDINAIRES

La loi du 30 juin 1907, modifiant celle du 10 août 1871, fixe les recettes du budget ordinaire. Celles-ci se composent :

1° Des centimes additionnels ordinaires ;

2° Des revenus et produits des propriétés départementales ;

3° Du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes déposés aux Archives départementales ;

4° Du produit des droits concédés au département ;

5° Des subventions pour les dépenses ordinaires ;

6° Des ressources éventuelles pour les dépenses annuelles du service vicinal ;

7° Des ressources éventuelles du service des chemins de fer d'intérêt local, des tramways départementaux et des voitures automobiles ;

8° Des remboursements d'avances sur les recettes ordinaires.

Nous examinerons successivement chacune de ces recettes.

1° *Centimes additionnels ordinaires.* — C'est l'impôt qui fournit la majeure partie des ressources du département. Les centimes additionnels sont, en effet, un supplément proportionnel ajouté au marc le franc des contributions directes, le « centime » correspondant à un « centième » de la « part principale » des impôts perçus pour le compte de l'Etat.

Ajoutons, de suite, et avant d'entrer dans le détail des centimes départementaux, que les quatre vieilles contributions, bien que supprimées par la loi du 31 juillet 1917, ont été maintenues « provisoirement » dans leur intégralité pour l'établissement des centimes additionnels des départements. Ces derniers continuent, en effet, à être perçus sur des « principaux » fictifs, déterminés chaque année, d'après les règles précédemment en vigueur, par l'administration des Contributions directes. (Article 44 de la loi du 31 juillet 1917).

Cet impôt local, établi comme complément aux contributions directes, et qui portait, dans la loi du 10 avril 1791, le nom de « sous additionnels », est désigné, depuis la loi du 15 Frimaire an VI, sous celui de « centimes additionnels ».

Ces centimes peuvent être appliqués à toutes les dépenses du budget et portent alors le nom de « centimes généraux »; ils peuvent aussi recevoir une affectation spéciale.

Il en existe, d'autre part, une troisième catégorie : il s'agit des centimes dits « pour insuffisance de revenus ».

Les centimes ordinaires généraux sont eux-mêmes de deux sortes : les uns portent uniquement sur les contributions foncière et personnelle mobilière. La loi du 18 juillet 1866 donne aux Conseils généraux la latitude de les voter dans la limite établie par la loi de Finances. Ce maximum, fixé à 25 centimes par la loi du 31 juillet 1867, n'a jamais été dépassé.

Il y a, en second lieu, des centimes ordinaires qui portent sur les quatre contributions directes. L'article 10 de la loi de Finances du 31 juillet 1867 avait accordé au budget départemental le produit d'un « centime » sur les quatre contributions ; mais le développement des services départementaux, et, en particulier, des services d'assistance et de voirie a rendu insuffisantes les nouvelles ressources ainsi obtenues. C'est pourquoi l'article 10 de la loi de Finances du 13 juillet 1900 porte de 1 à 8 le maximum des centimes départementaux que les Conseils généraux pourront établir sur les quatre contributions directes ; l'article 14 de la dite loi indique toutefois expressément que ces Assemblées ne pourront recourir aux centimes portant sur les quatre contributions directes qu'après avoir fait emploi des 25 centimes portant sur les impôts foncier et personnel-mobilier.

En ce qui concerne les centimes ayant une affectation spéciale, les plus importants sont ceux attribués pour les dépenses de la vicinalité. La loi du 21 mars 1836 autorise, en effet, les Conseils généraux, en dehors de leurs centimes ordinaires, à

s'imposer annuellement un certain nombre de centimes dits « spéciaux », destinés à l'entretien des chemins vicinaux. Le maximum de ces centimes, porté d'abord à 5 par la loi de Finances du 18 juillet 1836, a été élevé par des lois postérieures et est aujourd'hui de 25 centimes (loi du 16 juillet 1923). En réalité, la spécialité de ces centimes n'est pas très rigoureuse; le département peut, en effet, les utiliser d'une autre manière s'ils ne sont pas employés intégralement aux dépenses des chemins. Il en résulte que les centimes de la vicinalité sont, en définitive, des centimes ordinaires départementaux.

Les autres centimes, avec affectation spéciale, sont, d'une part, ceux que les Conseils généraux peuvent voter pour la révision et la conservation du cadastre, et, d'autre part, ceux imposés d'office pour les dépenses obligatoires.

Ces derniers portent sur les quatre contributions directes, mais il est à remarquer qu'il est rare que l'administration supérieure ait à faire usage de ces centimes, les Assemblées départementales assurant généralement de leur propre mouvement le paiement des dépenses obligatoires.

Enfin, la loi du 30 juin 1907 a introduit dans la législation départementale une nouvelle catégorie de centimes, en créant les « centimes pour insuffisance de revenus ». Le Conseil général peut les voter chaque année, dans la limite d'un maximum fixé par la loi de Finances. Lorsque ce maximum est dépassé, les centimes pour insuffisance de revenus

doivent être autorisés par décret en Conseil d'Etat. La loi de Finances du 15 juillet 1907 avait porté à 12 le maximum de ces centimes que les Conseils généraux pouvaient voter sans autorisation spéciale du Conseil d'Etat, mais, comme le déclare la circulaire du Ministre des Finances du 21 juillet 1923, et « en vue de tenir compte des changements survenus depuis la guerre dans la situation financière des départements, par suite de l'accroissement général des prix de toutes choses, et, corrélativement, de l'augmentation considérable du nombre des centimes à mettre en recouvrement », la loi du 16 juillet 1923 a porté à 100 centimes le maximum des impositions que les Conseils généraux peuvent voter, de leur propre autorité, pour insuffisance de revenus ordinaires.

L'influence de la loi du 30 juin 1907 est énorme dans le sens de la décentralisation ; en effet, la dotation des budgets départementaux se trouve par là même considérablement accrue et l'instruction des affaires simplifiée. (*Bull. Min. Int.*, 1907, p. 480).

2° *Revenus et produits des propriétés départementales.* — Ces ressources sont relativement faibles. Alors que, d'après les statistiques fournies par le Ministère de l'Intérieur, le produit des centimes forme environ la moitié de la recette totale du budget ordinaire, les revenus et produits des propriétés départementales n'en représentent environ que la 250e partie.

Les principales de ces recettes sont les loyers de

bâtiments et de terrains, ainsi que les intérêts de capitaux et arrérages de rentes appartenant au département.

En ce qui concerne les loyers de bâtiments et de terrains, il s'agit du domaine privé du département, c'est-à-dire du domaine non affecté à un service départemental. C'est le Conseil général qui est compétent pour fixer le prix du loyer, la durée du contrat, ainsi que les différentes dispositions du bail. Cette recette ne comprend, bien entendu, que le revenu des biens départementaux, le produit de leur aliénation constituant une recette extraordinaire qui figure au budget extraordinaire.

Les départements peuvent, d'autre part, être propriétaires de rentes ou de capitaux susceptibles de produire des intérêts. Ils peuvent l'être, en outre, de valeurs mobilières par l'effet de fondations, de dons ou de legs.

Enfin, il y a lieu de citer parmi les autres revenus départementaux les produits d'établissements tels que pépinières, sources d'eaux minérales, qui peuvent être soit en régie, soit affermés, soit exploités directement.

Signalons aussi les ventes d'arbres et d'élagages, en faisant remarquer qu'il ne s'agit que des arbres et élagages des arbres plantés le long des routes départementales, la vente de cartes topographiques, géologiques, de l'inventaire des archives et des procès-verbaux des séances du Conseil général, de même que les redevances et produits divers, comme les redevances pour occupation du

sol des routes départementales, ainsi que les produits provenant des droits d'affichage sur les bâtiments départementaux, de l'enlèvement des boues et immondices sur les routes départementales, etc.

3° *Produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes déposés aux archives.* — La délivrance des copies ou expéditions de pièces déposées aux archives départementales est faite par l'archiviste, après autorisation du Secrétaire Général de la Préfecture, moyennant un droit de délivrance fixé par la loi. Le produit de ces expéditions fait partie des recettes ordinaires du département. La perception en est opérée par un agent désigné par le Préfet et le produit versé tous les mois à la caisse du Trésorier-Payeur général.

4° *Produit des droits concédés au département.* — Il s'agit ici, tout d'abord, des péages perçus aux bacs et passages d'eau traversant les routes départementales. Aux termes de l'article 46 de la loi du 10 août 1871, le Conseil général statue définitivement sur l'établissement et l'entretien des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, ainsi que sur la fixation des tarifs de péage. L'article 58 de la même loi range le produit de ces droits de péage dans les recettes ordinaires du département. Leur perception peut être affermée, opérée en régie par les agents du département, ou effectuée par les soins de l'administration des Contributions indirectes.

D'autre part, des péages peuvent être perçus dans certains cas, lorsqu'ils ont été autorisés et qu'ils sont destinés à concourir à la construction et à la restauration de ponts, écluses ou ouvrages d'art. Mais il ne s'agit là que de cas tout à fait exceptionnels.

Notons également les droits de péage sur les canaux concédés au département, les taxes d'arrosage et les redevances pour prises d'eau sur ces mêmes canaux, la rétribution pour frais d'analyses et d'essais dans les laboratoires départementaux, les taxes du service départemental de désinfection. Signalons, enfin, l'attribution au département, pour le service des enfants assistés, d'une part sur le fonds commun des amendes de police correctionnelle. Cette répartition englobe, non seulement les amendes de simple police et de police correctionnelle, mais encore celles prononcées par les Cours d'assises, les Conseils de guerre, les Conseils de préfecture, pour les contraventions de grande voirie ou de roulage, et par les Tribunaux maritimes pour délits de navigation.

5° *Subventions pour les dépenses ordinaires.* — Nous trouvons groupées ici toutes les sommes versées à titre de subventions par l'Etat, les communes, les établissements publics ou les particuliers, dans le but de contribuer aux charges de certains services dont le département centralise les ressources. Ces subventions s'élèvent généralement à un chiffre important et, en ce qui concerne le budget

ordinaire, représentent, dans l'ensemble, près du tiers des recettes ordinaires des départements.

Il existe, tout d'abord, un crédit général voté annuellement au Ministère de l'Intérieur, pour venir en aide, sans affectation spéciale, aux départements nécessiteux.

Ce crédit, qui prend le nom de « fonds de subvention », a remplacé le « fonds commun » que la loi du 18 juillet 1866 avait elle-même substitué au « fonds de secours » organisé par la loi du 10 mai 1838. Il est réparti chaque année, conformément à un tableau annexé à la loi de Finances qui en détermine la quotité.

Les départements perçoivent, en outre, des subventions diverses qui sont destinées à des affectations spéciales. Citons : la contribution de l'Etat au logement des officiers de gendarmerie, les subventions de l'Etat et les contingents des communes pour les enfants assistés et moralement abandonnés, de même que celles pour la protection des enfants du premier âge.

Signalons, en outre, les subventions de l'Etat, en exécution de la loi de 1893, sur l'assistance médicale gratuite, les sommes dues par l'Etat pour l'assistance des malades sans domicile de secours, ainsi que le contingent des communes pour l'assistance des malades ayant un domicile de secours communal.

Notons aussi les subventions de l'Etat et les contingents des communes pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (loi du 14

juillet 1905), les subventions et contingents pour la protection de la santé publique (loi du 15 février 1902), pour le service des aliénés (loi du 30 juin 1838), pour l'assistance aux familles nombreuses privées de ressources (loi du 14 juillet 1913), pour l'assistance aux femmes en couches (loi du 30 juillet 1913), ainsi que les sommes dues par l'Etat pour le paiement des primes d'allaitement (loi du 24 octobre 1919).

Signalons, enfin, les subventions pour les routes départementales, tantôt fournies par l'Etat, qui participe ordinairement aux dépenses exigées par les ouvrages d'art ou les rachats de ponts à péage, tantôt fournies par les départements voisins, ou par les communes, pour l'amélioration des routes dans la traversée des villes, ou par les particuliers riverains de ces voies.

La loi du 25 juin 1920, portant création de nouvelles ressources fiscales a, en outre, affecté aux départements une part sur le produit du décime de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Cette recette figure au budget départemental, au chapitre des subventions pour les dépenses ordinaires.

6° *Ressources éventuelles pour les dépenses annuelles du service vicinal.* — On range dans la catégorie des chemins vicinaux les chemins reconnus et classés comme tels en conformité des règles posées par les lois, et, en particulier, par celles des 21 mai 1836, 18 juillet 1866 et 10 août 1871.

Les chemins vicinaux ainsi déterminés sont

classés suivant leur destination et la décision de l'autorité chargée du classement en : chemins vicinaux de grande communication, chemins vicinaux d'intérêt commun et chemins vicinaux ordinaires.

L'article 46, § 7, de la loi du 10 août 1871, décide que le Conseil général statue définitivement « sur le classement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, sur la désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien des dits chemins, ainsi que sur la fixation du contingent annuel de chaque commune ». Ces contingents sont, en effet, obligatoires pour les communes et doivent être déterminés chaque année par le Conseil général, alors même qu'ils ne subiraient aucun changement.

Toutefois, indépendamment de ces prestations, les communes peuvent faire offre, à titre de concours facultatif, de sommes destinées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun. Ces offres sont soumises à acceptation régulière par le préfet.

D'autre part, les particuliers peuvent aussi faire des offres dans le même but, offres qui sont, d'ailleurs, soumises à la formalité d'acceptation.

Signalons, en outre, les subventions dites « subventions industrielles », dont le principe se trouve exposé par l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 ainsi conçu : « Toutes les fois qu'un chemin vicinal entretenu à l'état de viabilité par une commune sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières,

de forêts ou de toute autre entreprise industrielle, appartenant à des particuliers, à des établissements publics..., il pourra y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires, suivant que l'exploitation ou les transports auront eu lieu par les uns ou par les autres, des subventions spéciales dont la quotité sera proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitations ».

Ainsi, le concours demandé aux industriels prend le caractère d'une subvention à un entretien, et sa quotité doit être proportionnée aux dégradations extraordinaires; elle ne peut être appliquée qu'aux transports bien spécifiés par la loi, c'est-à-dire, à ceux provenant des mines, carrières, forêts et entreprises industrielles. Ces subventions doivent être réglées annuellement, soit par entente amiable, soit par le Conseil de préfecture, après des expertises contradictoires. La loi du 21 mai 1836 a permis de déterminer les subventions industrielles par abonnement; celles-ci sont alors recouvrées comme en matière de contributions directes.

On rattache, d'autre part, au même chapitre du budget départemental les produits divers des chemins de grande communication et d'intérêt commun, c'est-à-dire, en particulier: les produits des bacs et passages d'eau sur ces chemins, ainsi que la vente de vieux matériaux, d'arbres et de terrains. Ces produits ne sont d'ailleurs inscrits au budget départemental que pour ordre, les communes restant propriétaires des chemins vicinaux à quelque catégorie qu'ils appartiennent.

Signalons, enfin, les ressources créées par la loi du 25 juin 1920, article 100, qui attribue aux départements une part sur le produit des majorations des droits perçus par l'Etat sur les voitures automobiles; cette part figure en recette au budget départemental sous la rubrique des « ressources éventuelles pour les dépenses annuelles du service vicinal ».

7° *Ressources éventuelles du service des chemins de fer d'intérêt local, tramways départementaux, voitures automobiles.* — Nous ne nous préoccuperons ici que des produits ordinaires à provenir de ces exploitations, laissant, en effet, pour l'étude des recettes extraordinaires, les subventions fournies par l'Etat pour l'établissement des chemins de fer d'intérêt local et des tramways, ainsi que pour les services départementaux permanents d'automobiles.

Le département peut gérer directement ces services; dans ce cas, on inscrit en recette au budget le montant du partage du bénéfice, tel qu'il est prescrit par des lois spéciales; mais, la plupart du temps, le département cède l'exploitation de ses chemins de fer, tramways, ou automobiles à des particuliers ou à des compagnies, et des redevances peuvent être établies à la charge de l'exploitant au profit du concédant; ces redevances sont alors inscrites en recette au budget ordinaire.

8° *Remboursements d'avances sur les recettes ordinaires.* — Il s'agit des remboursements d'avan-

ces que le département a été appelé à faire en cours d'exercice.

Sont inscrits à ce chapitre :

Le remboursement des avances faites pour les enfants assistés, c'est-à-dire, les remboursements à effectuer par les autres départements, par les familles et les particuliers, par l'administration pénitentiaire, etc.

Le remboursement des avances pour les enfants du premier âge ;

Le remboursement des avances faites pour l'assistance médicale gratuite, c'est-à-dire le montant du remboursement résultant des recours du département contre les autres départements, les communes, les particuliers, etc.., qui auront été reconnus après examen être tenus de l'assistance à l'égard des malades ;

Le remboursement des avances faites pour l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources ;

Le remboursement des avances faites pour l'assistance aux familles nombreuses, aux femmes en couches, de même que de celles faites pour les aliénés, les voyageurs indigents, etc...

CHAPITRE II

LES RECETTES EXTRAORDINAIRES

Les recettes du budget extraordinaire sont déterminées par la loi du 30 juin 1907 et se composent :

1° Du produit des centimes extraordinaires ;

2° Du produit des emprunts ;

3° Des subventions pour les dépenses extraordinaires ;

4° Des dons et legs ;

5° Du produit des bien aliénés ;

6° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ;

7° De toutes autres recettes accidentelles.

Comme pour les recettes ordinaires, nous passerons en revue chacune de ces ressources.

1° *Centimes additionnels extraordinaires.* — C'est la loi du 10 mai 1838 qui fit entrer ces impositions extraordinaires dans les prévisions du budget départemental, en exigeant pour elles l'autorisation législative.

La loi du 18 juillet 1866 autorisa les Conseils généraux à voter des centimes extraordinaires affec-

tés à des dépenses extraordinaires d'utilité départementale dans la limite d'un maximum déterminé annuellement par la loi de Finances. Le *Bulletin du Ministère de l'Intérieur* de 1866, commentant cette loi, s'exprime ainsi : « C'est éviter les retards et les formalités nécessaires pour obtenir l'approbation législative, que d'autoriser les Conseils généraux à voter des centimes extraordinaires. La détermination annuelle, par la loi de Finances, du maximum de ces centimes, assure le maintien des pouvoirs de la législature et l'accomplissement de son devoir de mesurer l'impôt aux nécessités publiques et aux possibilités des contribuables ».

Ce maximum avait été fixé à 12 centimes par la loi de Finances du 31 juillet 1867. Maintenu pendant de longues années, il a été élevé à 45 centimes par la loi du 16 juillet 1923. Dans cette limite, le vote du Conseil général est exécutoire par lui-même et la perception de ces centimes s'effectue sans aucune formalité.

Au-delà de ce maximum, au contraire, il faut une autorisation spéciale. Celle-ci fut d'abord donnée par la loi, mais depuis la loi du 12 juillet 1898, elle est accordée par un décret en Conseil d'Etat.

Cette dernière loi a ainsi augmenté l'autonomie des Conseils généraux. Un décret en Conseil d'Etat étant toujours suffisant, les formalités à remplir sont moins longues qu'auparavant et c'est le Conseil d'Etat qui exerce, maintenant, un véritable contrôle sur l'opportunité des ressources demandées. Il veille à ce qu'elles ne soient pas accordées pour

un temps plus long que celui prévu pour la dépense à laquelle on doit faire face. Pour que cet utile contrôle puisse être exercé en connaissances de cause, le Ministre a, d'ailleurs, dans une circulaire de mars 1899, invité les préfets à fournir à l'appui de leurs demandes tous les renseignements numériques, de nature à établir la nécessité de ces impositions et à en faire connaître la durée indispensable.

La loi du 18 juillet 1866 n'avait, en principe, autorisé les impositions extraordinaires qu'en vue de leur affectation à des dépenses extraordinaires d'utilité départementale; pourtant, la pratique avait amené les Conseils généraux à faire état de ces impositions pour leurs dépenses annuelles et permanentes. Cette situation dura jusqu'à la loi du 30 juin 1907, qui, en créant une imposition pour insuffisance de revenus ordinaires, permit d'arriver à la distinction rationnelle des dépenses ordinaires et extraordinaires d'après leur nature propre et non d'après leur imputation. Désormais, en effet, les ressources extraordinaires ne serviront plus à payer les dépenses ordinaires; les dépenses extraordinaires momentanées seront presque toujours soldées par les 45 centimes de la loi de Finances; quant aux centimes extraordinaires spéciaux, ils seront, dans la majorité des cas, destinés au service des emprunts ou à l'exécution des engagements à longs termes.

Les centimes extraordinaires portent sur les quatre contributions directes.

Le chapitre du budget qui leur est consacré comprend d'abord le produit de ceux autorisés par la loi de Finances. Les articles suivants sont consacrés aux impositions extraordinaires excédant ce maximum et figurent sous un article spécial pour chaque acte d'autorisation. Le Budget doit, en outre, faire ressortir, en regard de chaque article du chapitre des centimes extraordinaires, le détail d'emploi de chacun d'eux, de manière à permettre de se rendre ainsi facilement compte de cet emploi.

Le produit des centimes extraordinaires est des plus important. D'après les statistiques générales, il représente, en moyenne, pour l'ensemble des départements, depuis plusieurs années, près des trois quarts des recettes extraordinaires.

2° *Emprunts.* — Les départements peuvent se procurer des fonds par la voie des emprunts. Avant la loi du 18 juillet 1866, une loi était nécessaire pour autoriser l'emprunt départemental. Ladite loi permit au contraire, aux Conseils généraux de voter définitivement des emprunts en dehors de toute autorisation spéciale et sous une certaine limitation de durée. Les emprunts qui pouvaient être votés, aux termes de cette loi, devaient être remboursables dans un délai qui ne pouvait excéder 12 années. La loi du 10 août 1871 porta la durée des emprunts qui peuvent être votés définitivement par les Conseils généraux de 12 à 15 ans, en maintenant la nécessité de l'autorisation législative au-delà de cette limite.

La loi du 12 juillet 1898 a donné aux Conseils généraux des pouvoirs plus grands encore. Cette loi porte de 15 à 30 ans le délai de remboursement des emprunts sur lesquels les Conseils généraux délibèrent définitivement. D'autre part, pour les emprunts excédant cette durée, la loi de 1898 substitue à l'autorisation législative, l'autorisation par décret en Conseil d'Etat.

Les Départements peuvent réaliser leurs emprunts soit par souscription publique, soit par contrat particulier : dans ce second cas, ils peuvent procéder soit de gré à gré, soit par adjudication.

Lorsque le département opère par souscription publique, les sommes empruntées sont divisées en un certain nombre de parts égales, dites « obligations », dont chacun peut souscrire le nombre qui lui convient. Des avantages particuliers peuvent être faits aux souscripteurs. C'est ainsi que les départements peuvent être autorisés à ajouter des lots ou primes au capital de remboursement.

Les emprunts de gré à gré sont généralement consentis par des banques ou par des établissements spéciaux, dont les principaux sont: la Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse et le Crédit Foncier.

Les départements peuvent aussi recourir à des adjudications au plus offrant, ou même à la négociation directe des titres qu'ils émettent entre les mains des particuliers.

Le produit des emprunts est inscrit à un chapitre spécial des recettes extraordinaires. On ne doit ins-

crire que la partie des emprunts à réaliser dans le courant de l'année pour laquelle ils sont établis. Quel que soit le montant total de l'emprunt, la somme prévue au budget ne doit être que la somme à réaliser au cours de l'exercice; on doit, d'autre part, faire ressortir en regard de chaque emprunt son emploi en dépense.

Les départements ne peuvent opérer de conversion. Ils doivent donc chercher à amortir leurs emprunts aussi rapidement que possible pour ne pas grever l'avenir de charges qui peuvent devenir très importantes.

3° *Subventions pour les dépenses extraordinaires.* — Nous trouvons réunies sous cette rubrique les subventions destinées à faire face à des dépenses présentant un caractère exceptionnel et temporaire, et en particulier à des dépenses de premier établissement, par opposition aux dépenses annuelles et permanentes.

Ces recettes sont des plus variées.

Notons, d'abord, les sommes allouées pour la construction des chemins de fer d'intérêt local et des tramways. Celles-ci sont de trois sortes: subventions de l'Etat, contingents des communes et souscriptions particulières. La subvention de l'Etat est déterminée par des règles précises. Le concours des communes est facultatif, mais, une fois accepté, devient une charge obligatoire. Il en est de même des offres de concours des particuliers.

Figurent aussi, au même chapitre des recettes extraordinaires du budget, les versements effectués par les Compagnies pour frais de contrôle et de surveillance. La loi du 11 juin 1880 déclare, en effet: « Les frais de contrôle sont à la charge des concessionnaires; ils seront réglés par le cahier des charges, ou, à défaut, par le Préfet, sur l'avis du Conseil général et approuvés par le Ministre des Travaux Publics ».

Les Compagnies doivent opérer le versement de ces frais chaque année.

Parmi les subventions pour les dépenses extraordinaires, citons également les subventions de l'Etat, des communes et des départements voisins pour les Compagnies départementales d'autobus, les subventions de l'Etat pour les travaux de construction et de transformation des prisons départementales, pour les constructions scolaires à la charge du département, pour les dépenses extraordinaires de l'assistance médicale gratuite, ainsi que de l'assistance aux vieillards, aux infirmes, aux incurables, etc.

Signalons, enfin, les subventions et contingents pour les travaux de construction et d'élargissement des routes départementales, de même que pour ceux de construction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. Il ne s'agit, ici, bien entendu, que de pourvoir aux dépenses de premier établissement et non aux dépenses d'entretien. Ces dépenses sont, d'ailleurs, délimitées dans une instruction du 25 juillet 1898 du Ministère de l'In-

térieur et ce sont les Conseils généraux qui arrêtent, chaque année, le programme des travaux à subventionner pendant l'exercice suivant. Ajoutons que ce chapitre du budget contient aussi le produit des souscriptions particulières qui peuvent être consenties pour le genre de travaux dont il est question et que ces souscriptions peuvent être effectuées, soit sous forme de cession gratuite de terrain, soit en argent ou en nature.

4° *Produit des dons et legs.* — Les départements peuvent recevoir des dons et des legs. La règle actuelle est que ces dons et legs peuvent être acceptés définitivement par le Conseil général, lorsqu'il n'y a pas de réclamation des familles. Si cette réclamation se produit, il faut alors une autorisation par décret en Conseil d'Etat. Le Conseil général statue toutefois définitivement lorsqu'il entend refuser la libéralité.

En ce qui concerne les réclamations des familles, une simple opposition administrative, consistant en un refus d'adhésion, suffit pour rendre indispensable le décret d'autorisation. Cette opposition peut être faite par toute personne justifiant d'un intérêt direct et immédiat.

Ces réclamations pourront se produire pour les donations entre vifs, aussi bien que pour les testaments. Le Conseil général a, d'ailleurs, la faculté de rechercher avec les auteurs de la réclamation une transaction ayant pour objet de faire lever leur opposition et ce, en vertu de l'article 46 de la loi du 10 août 1871.

Le capital des dons et legs recueillis dans l'année sera inscrit au budget des recettes extraordinaires. Les revenus de ce capital figureront au contraire au budget ordinaire, au chapitre : « Revenus et produits des propriétés départementales ».

Chaque don et chaque legs seront eux-mêmes inscrits sous un article spécial.

5° *Produit des biens aliénés.* — La loi du 10 août 1871 (art. 46), décide que le Conseil général statue définitivement sur : « l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales, mobilières et immobilières ». En ce qui concerne les « propriétés départementales affectées aux Hôtels de Préfecture et de Sous-Préfecture, aux Ecoles normales, aux Cours d'assises et Tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons », les délibérations prises par le Conseil général au sujet de leur acquisition, de leur aliénation ou de leur échange sont « exécutoires si dans le délai de trois mois, à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution ».

Les principaux articles de recettes du chapitre « Produits des biens aliénés », sont généralement :

Les cessions de bâtiments et de terrains, opérées d'ordinaire par adjudication, bien que ces aliénations puissent être consenties à l'amiable si telle est la décision du Conseil général, les ventes de matériaux; il s'agit presque toujours dans cette circonstance des matériaux provenant des routes

ou chemins départementaux, les ventes de vieux papiers, de mobilier hors service, etc.

6° *Remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées.* — On fera figurer dans ce chapitre des recettes extraordinaires les annuités pour le service des emprunts contractés par le département; les versements par les Compagnies du produit des surtaxes locales destinées au service des emprunts contractés par les départements en vue de l'établissement, de la transformation ou de l'amélioration des gares de chemins de fer d'intérêt général ou local; l'attribution aux départements sur le produit des taxes perçues sur les lignes téléphoniques; les remboursements extraordinaires divers, etc.

7° *Recettes accidentelles.* — On comprendra sous cette rubrique toutes les recettes dont l'inscription n'a pas été prévue en d'autres places par la loi de 1907. On y trouvera, notamment: les indemnités, dommages et intérêts et restitutions diverses, les reversements pour trop payé sur les ressources extraordinaires, etc.

Pour terminer l'étude des recettes, signalons enfin un chapitre qui ne figure ni au budget ordinaire, ni au budget extraordinaire et qui constitue une recette classée à part: il s'agit du reliquat disponible de l'exercice antérieur. On ne le trouve que pour mémoire au budget primitif. C'est, en

effet, au budget supplémentaire seulement, au résultat du compte, que pourront être portées les sommes afférentes à ce chapitre.

***

Cette étude des ressources départementales nous a permis de nous rendre compte de l'extension des pouvoirs des Conseils généraux depuis leur création et de la liberté dont ils jouissent actuellement pour créer eux-mêmes les moyens de faire face à leurs dépenses.

Nous allons examiner de quelle manière ces ressources sont employées et comment elles assurent la bonne marche des services départementaux.

TROISIÈME PARTIE

LES DEPENSES

NOTIONS GENERALES

Comme pour les recettes, le budget des dépenses se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire. Les dépenses y sont réparties d'après le caractère des ressources correspondantes.

Un des traits caractéristiques du budget départemental, comme du reste de tous les budgets locaux, — et ceci par opposition au budget de l'Etat, — est la distinction entre les dépenses « obligatoires » et les dépenses « facultatives ».

Les dépenses obligatoires sont celles qui se rapportent à des intérêts généraux et auxquelles les assemblées départementales sont tenues de pourvoir en vertu d'une disposition législative. Les dépenses facultatives sont, au contraire, des dépenses d'utilité départementale. Elles sont celles que chaque département est libre de faire ou de ne pas faire.

Les premières peuvent être imposées aux dépar-

tements, malgré leurs Conseils généraux, et l'administration peut établir d'office des contributions pour en assurer le paiement.

La procédure de l'inscription d'office est régie actuellement par la loi du 30 juin 1907 (art. 62, nouveau). Cet article est ainsi conçu: « Si un Conseil général omet ou refuse l'inscription au budget d'un crédit suffisant pour le paiement des dépenses obligatoires ordinaires ou extraordinaires, ou pour l'acquittement des dettes exigibles, le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget soit ordinaire, soit extraordinaire, par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Journal Officiel* et au *Bulletin des Lois* ».

C'est également la loi du 30 juin 1907 qui pose explicitement le principe de la double division des dépenses départementales, en ordinaires et extraordinaires d'une part, obligatoires et facultatives d'autre part. L'article 60 (nouveau) de cette loi est ainsi conçu: « Le budget ordinaire comprend les dépenses annuelles et permanentes d'utilité départementale, *obligatoires* et *facultatives*. Le budget extraordinaire comprend les dépenses accidentelles ou temporaires, *obligatoires* et *facultatives* ».

L'énumération des dépenses obligatoires, tant ordinaires qu'extraordinaires, est donnée par l'article 61 (nouveau) de la loi du 30 juin 1907.

Les Conseils généraux ont vu se développer de plus en plus leurs pouvoirs en matière de dépenses facultatives. Une très grande latitude leur est laissée aujourd'hui pour le vote de subventions ou

de dépenses qui, bien que ne s'appliquant pas directement à des services départementaux, contribuent pourtant au développement et à la prospérité du département. Il s'agit notamment de votes pour l'encouragement à l'agriculture, au commerce, aux beaux-arts, aux lettres, aux sciences, etc., pour lesquels une grande liberté est laissée aux assemblées départementales.

Depuis la loi du 30 juin 1907, le budget ne comprend plus de chapitre spécial pour les dépenses obligatoires. Nous aurons donc à étudier successivement, en nous conformant à ladite loi, les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires.

CHAPITRE PREMIER

LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires comprennent vingt-et-un chapitres. Dans une première section, nous donnerons une nomenclature aussi complète que possible de ces dépenses, en suivant l'ordre réglementaire.

Nous nous arrêterons, ensuite, d'une façon plus particulière, sur deux services départementaux qui constituent les deux plus lourdes charges du budget, c'est-à-dire : le service des routes départementales et des chemins vicinaux, et celui de l'assistance publique et sociale. Nous leur consacrerons à chacun une section.

Enfin, dans une dernière section, nous exposerons, dans ses grandes lignes, l'organisation et le fonctionnement d'un service qui, depuis sa création, tend à prendre de jour en jour une importance nouvelle : celui de l'Hygiène Publique et Sociale.

Il nous a semblé intéressant de donner quelques détails sur cette organisation, telle qu'elle existe dans le département de l'Hérault, ceci à titre d'exemple et parce qu'elle a donné jusqu'ici les résultats les plus appréciables.

Section I

Enumération des dépenses ordinaires

Le chapitre I du budget ordinaire se réfère aux dépenses des propriétés départementales immobilières. Il comprend, notamment, l'entretien des bâtiments de l'Hôtel et des bureaux des Préfectures et Sous-Préfectures, celui des Ecoles normales d'instituteurs et d'institutrices, des casernes de gendarmerie, des bâtiments occupés par les Tribunaux civils et de commerce et les Cours d'assises, des prisons départementales, etc.

Au chapitre II sont inscrites toutes les dépenses relatives aux bâtiments pris à loyer par le département, tant pour ses services obligatoires que pour ses services facultatifs. En pratique, il s'agit principalement du loyer des casernes de gendarmerie, des écoles normales d'instituteurs et d'institutrices, des bâtiments occupés par les tribunaux, etc..

Le chapitre III comprend les dépenses du mobilier départemental.

Le chapitre IV a trait aux dépenses du personnel et de l'administration du département. Nous y trouverons, notamment, les traitements des employés des préfectures et des sous-préfectures, les subventions départementales, destinées à parer à l'insuffisance du fonds d'abonnement des préfectures et sous-préfectures, les secours à d'anciens employés ou à leurs familles, les indemnités diverses aux employés de la préfecture, etc.

Le chapitre V est relatif aux dépenses des routes départementales; le chapitre VI à celles des chemins vicinaux.

Le chapitre VII comprend celles des enfants assistés, maltraités et moralement abandonnés; le chapitre VIII celles relatives à la protection des enfants du premier âge; le chapitre IX celles de l'assistance médicale gratuite.

Au chapitre X sont inscrites les dépenses de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources; au chapitre XI celles de l'assistance aux familles nombreuses; au chapitre XII celles de l'assistance aux femmes en couches; au chapitre XIII celles relatives à la protection de la santé publique; au chapitre XIV celles des aliénés; au chapitre XV les dépenses d'assistance non prévues aux chapitre précédents. Nous retrouverons d'ailleurs toutes ces dépenses d'assistance dans les sections spéciales que nous leur consacrons.

Le chapitre XVI se réfère aux dépenses des archives départementales; le chapitre XVII, aux subventions pour les dépenses ordinaires des communes; le chapitre XVIII, aux encouragements aux lettres, sciences et arts; le chapitre XIX, aux encouragements à l'agriculture, au commerce et à l'industrie.

Enfin, au chapitre XX, figurent les subventions pour les dépenses de l'Instruction Publique, et au chapitre XXI, les dépenses diverses.

Section II

Les dépenses des routes départementales et des chemins vicinaux

a) *Les routes départementales*

C'est le décret du 16 décembre 1811 qui a établi la division des routes en routes « impériales » (aujourd'hui routes nationales), et en routes « départementales ». Ce décret divise, en outre, les routes impériales (nationales) en trois classes et charge les départements de l'entretien des routes nationales de 3e classe.

La participation des départements aux dépenses des routes nationales a disparu depuis la loi de Finances du 25 mars 1817. L'article 54 de cette loi ne comprend, en effet, dans l'énumération des dépenses variables, que les travaux des routes départementales et autres d'intérêt local non compris au budget des ponts et chaussées, laissant à la charge de ce dernier tous les travaux des routes nationales.

Le décret de 1811 avait donné au pouvoir central le droit de classement des routes départementales, et la loi du 10 mai 1838 lui avait maintenu ce droit.

Ce fut la loi du 18 juillet 1866 qui attribua aux Conseils généraux le pouvoir de prononcer le classement, la direction et le déclassement des routes départementales, tout en subordonnant cependant

ce droit nouveau du Conseil général à certaines restrictions qui en diminuaient considérablement l'importance. Il ne s'exerçait, en effet, que sur les routes ne se prolongeant pas sur le territoire d'un autre département, et, de plus, l'autorité supérieure possédait, en ce qui concerne le classement, un droit de veto pendant les deux mois qui suivaient la clôture de la session. L'innovation de la loi de 1866 ne put ainsi avoir une grande portée pratique.

La loi du 10 août 1871 consacre, au contraire, très nettement et sans réserve les pouvoirs des Conseils généraux en matière de classement et de déclassement des routes départementales.

L'article 46 de la dite loi s'exprime ainsi : « Le Conseil général statue définitivement sur :... 6° le classement et la direction des routes départementales ; les projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification ou l'entretien des dites routes ; la désignation des services qui seront chargés de leur direction et de leur entretien... ; 8° le déclassement des routes départementales... »

Ces pouvoirs donnés aux Conseils généraux ont amené la plupart de ces assemblées à procéder au déclassement des routes départementales et à leur reclassement dans le réseau vicinal. Cette opération présente la plus grande importance au point de vue financier. Les routes départementales sont, en effet, uniquement à la charge du département, tandis que les chemins vicinaux bénéficient de ressources variées empruntées, pour partie, au budget

des communes ; la faculté donnée aux Conseils généraux de classer ou de déclasser leurs routes les conduisit à déclasser, dans un but financier, les routes départementales pour les transformer en chemins vicinaux. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle près des trois quarts des départements ont ainsi converti toutes leurs routes.

On a été amené à se demander si ces déclassements rentrent bien dans l'esprit de la loi et s'il n'y avait pas illégalité à modifier ainsi la répartition des dépenses entre les communes et les départements ; mais, le Conseil d'Etat, toutes les fois qu'il a été saisi du recours, a reconnu que les Conseils généraux, en agissant de la sorte, n'avaient fait qu'user de leur droit.

La loi du 10 mai 1838 établissait une distinction entre les dépenses d'entretien, qui étaient obligatoires, et les dépenses de construction, qui étaient facultatives. La loi du 18 juillet 1866 supprima cette distinction en ce sens que, limitant le caractère obligatoire aux seules dépenses concernant le service de l'Etat, elle rendit facultatives les dépenses des routes départementales ; celles-ci sont donc aujourd'hui sous la direction exclusive des Conseils généraux.

Nous avons à examiner les dépenses d'entretien de ces routes, réservant pour l'étude des dépenses extraordinaires celles de construction ou de premier établissement.

Les dépenses dites d'entretien comprennent tout d'abord les travaux d'entretien proprement

dits. Il appartient au Conseil général d'approuver les projets, plans et devis de ces travaux. Il peut déléguer ces pouvoirs à la Commission départementale, mais seulement pour certains travaux spécialement déterminés, et non d'une manière générale.

Les travaux de grosses réparations figurent aussi parmi ces dépenses d'entretien.

Nous trouvons, ensuite, la « réserve pour travaux imprévus ». Il arrive, en effet, fréquemment, que des routes départementales sont endommagées dans le cours d'un exercice, par suite d'un cas de force majeure (inondation, orage, etc.). Il importe que l'administration soit immédiatement en mesure de procéder aux réparations nécessaires. C'est pourquoi un crédit est mis à la disposition des Préfets, pour leur permettre de faire face aux nécessités de ce genre.

Une place est également réservée, sous cette même rubrique du budget, aux dépenses diverses, parmi lesquelles on devra comprendre celles des bacs et passages d'eau.

Enfin, on y rencontre les dépenses relatives aux frais de levés de plans, d'expertises et de recherches de matériaux, de même que celles destinées à des secours aux ouvriers blessés et aux anciens agents et cantonniers du service des routes départementales.

b) *Les chemins vicinaux*

Nous avons vu précédemment que les chemins vicinaux sont divisés en trois grandes catégories:

chemins vicinaux de grande communication, chemins vicinaux d'intérêt commun et chemins vicinaux ordinaires. Bien que ces chemins soient compris dans le domaine public des communes, les dépenses qu'ils occasionnent n'en sont pas moins supportées par les départements pour une très large part.

Aux termes de l'article 44 de la loi du 10 août 1871, c'est le Conseil général qui classe et déclasse les chemins des deux premières catégories et qui déclare l'utilité publique des travaux. Pour les chemins vicinaux ordinaires, c'est la Commission départementale qui exerce ces pouvoirs.

Les dépenses sont centralisées au budget départemental en ce qui concerne les chemins de grande communication et d'intérêt commun. Pour les chemins ordinaires, au contraire, la dépense d'entretien est inscrite aux budgets communaux; une subvention peut, toutefois, être accordée à titre facultatif par le département.

Comme pour les routes départementales, il reste entendu que nous n'avons à étudier, pour l'instant, que les dépenses d'entretien, celles de construction devant être examinées dans l'étude des dépenses extraordinaires.

En matière de dépenses des chemins de grande communication et d'intérêt commun, c'est le Conseil général qui joue le rôle prépondérant, bien que ces dépenses soient obligatoires pour les communes et ne le soient pas pour les départements.

Le Conseil général fixe le contingent annuel de

chaque commune à ces dépenses, mais ce contingent obligatoire est limité à un maximum déterminé par la loi de 1836, et qui est, pour les chemins de grande communication, de deux journées de travail et des deux tiers des centimes additionnels spéciaux.

Pour les chemins vicinaux d'intérêt commun, la loi de 1836 n'a pas prévu le maximum obligatoire du contingent communal.

Les départements subventionnent très largement le service d'entretien de la grande vicinalité et les crédits votés par le Conseil général sont répartis entre les communes, suivant leurs ressources et leurs besoins.

Les dépenses ordinaires des chemins de grande communication et d'intérêt commun sont diverses.

Elles comportent l'entretien proprement dit de ces chemins, puis les travaux de grosses réparations. En rangeant celles-ci dans la catégorie des dépenses ordinaires, bien qu'elles ne présentent pas un caractère permanent, on a voulu indiquer que, pour l'ensemble du réseau, elles devaient faire l'objet de prévisions annuelles.

Figure également, sous la même rubrique du budget, la réserve pour travaux imprévus, pouvant rentrer dans la catégorie d'entretien ou de grosses réparations. Comme pour les routes départementales, s'ils sont motivés par des faits accidentels ou par des cas de force majeure, l'administration doit prendre immédiatement, sous sa responsabilité, les mesures commandées par les circonstances.

En ce qui concerne les dépenses des chemins vici-

naux ordinaires, les communes doivent leur appliquer les disponibilités de leurs ressources ordinaires. En cas d'insuffisance de ces dernières, le Conseil général peut accorder, pour tout ou partie des chemins vicinaux ordinaires, une subvention d'entretien qui, comme nous l'avons dit, est entièrement facultative. Le chiffre global de cette subvention est réparti, suivant les besoins, par la Commission départementale.

Les départements accordent ainsi, chaque année, des sommes très importantes pour le service vicinal. Les ressources ordinaires des communes ne permettraient pas, en effet, de faire face, d'une manière suffisante, aux nombreuses dépenses de ce service et on peut dire qu'en pratique c'est le département qui subvient presque entièrement aux dépenses d'entretien des chemins de grande communication et d'intérêt commun, ainsi qu'à celles nécessitées par l'extension du réseau intercommunal.

Ajoutons, pour terminer, et pour bien montrer l'importance des dépenses du service vicinal dans le budget départemental, que, d'après les statistiques, ces dépenses représentent, d'une manière générale, le deux tiers des dépenses annuelles globales du département.

Section III

Les dépenses des services d'assistance

Les services d'assistance sont, avec ceux de la voirie, ceux qui tiennent une plus large place dans

le budget des dépenses départementales. Ils ont, d'ailleurs, une tendance à s'étendre de jour en jour, la notion de solidarité sociale ayant fait naître et se développer le principe du droit à l'assistance, qui constitue pour la société une véritable obligation vis-à-vis de l'intéressé lui-même.

La répercussion financière de cette obligation est considérable, et c'est au budget départemental que sont centralisées les recettes et les dépenses des divers services d'assistance. Nous aurons à examiner les dépenses des principaux d'entre eux, c'est-à-dire des enfants assistés et des enfants du premier âge, de l'assistance médicale gratuite, des vieillards, infirmes et incurables, des aliénés, des familles nombreuses et des femmes en couches; enfin, nous ajouterons quelques mots sur les dépenses diverses d'assistance, dans lesquelles sont comprises toutes celles qui ne rentrent pas dans les catégories précédentes et qui sont susceptibles de varier d'un département à l'autre.

a) *Les enfants assistés*

C'est la loi du 27 juin 1904 qui régit actuellement le service des enfants assistés. Avant cette loi, les textes en vigueur étaient la loi du 15 Pluviôse an XIII, le décret-loi du 19 janvier 1811, ainsi que la loi du 5 mai 1869 pour la partie financière.

Avant la législation de 1904, les dépenses des enfants assistés se subdivisaient en dépenses extérieures et intérieures.

Les premières consistaient principalement dans le paiement des mois de nourrice et pensions à payer pour les enfants ; les secondes se composaient des layettes et vêtures, des frais de nourriture, d'entretien, etc. Cette division présentait un grand intérêt au point de vue de la part respective des trois budgets de l'état, du département et des communes aux frais du service. Elle a été abolie par la loi du 27 juin 1904 qui continue, cependant, à distinguer les dépenses « du service » des dépenses « d'inspection et de surveillance », les premières étant, en principe, à la charge du département, sous réserve d'une subvention de l'Etat et des communes, tandis que les dépenses d'inspection et de surveillance sont à la charge de l'Etat.

Aux termes de l'article 45 de la loi du 27 juin 1904 : « Les dépenses du service, déduction faite des frais occasionnés par des pupilles sans domicile de secours, lesquels sont intégralement à la charge de l'Etat, ainsi que des recettes provenant du remboursement des départements ou des familles, du produit des amendes de police correctionnelle, du produit et des revenus des dons et legs applicables au service, sont payées pour deux cinquièmes par le département, pour deux cinquièmes par l'Etat, pour un cinquième par les communes ».

D'autre part, ladite loi énumère, dans son article 46, les dépenses « réglementaires » c'est-à-dire celles pour lesquelles la participation des communes peut être demandée. Mais toutes ces dépenses ne sont pas obligatoires.

L'article 55 de la même loi indique celles qui présentent ce caractère et les classe en deux catégories qui comprennent : la première, les secours temporaires, les salaires des nourrices, les primes de survie et les prix des pensions ; la seconde, la fourniture des layettes, des vêtements aux pupilles âgés de moins de 13 ans, et les frais d'assistance médicale.

D'autres dépenses de service sont facultatives pour le département, mais lorsqu'elles ont été votées par le Conseil général, elles deviennent obligatoires pour l'Etat et pour les communes.

Le budget du département pour les dépenses du Service des enfants assistés est subdivisé en deux paragraphes dont l'un s'applique aux dépenses entrant en ligne de compte dans le calcul des parts contributives de l'Etat et des communes, et l'autre aux dépenses à la charge exclusive du département.

Dans le premier paragraphe figurent, en premier lieu, les secours temporaires. Il s'agit de l'allocation de secours temporaires aux mères, dans le but de prévenir les abandons d'enfants. L'article 3 de la loi du 27 juin 1904 désigne, sous une dénomination spéciale, les enfants pour lesquels ces secours sont accordés ; ils sont compris sous l'appellation d'enfants « secourus ». Ceux-ci pourront être mis en nourrice, mais ils le seront par la mère, sans l'intervention de l'administration. La loi du 22 avril 1905 a étendu le droit au secours à l'enfant que son père, sa mère, ou ses ascendants ne peu-

vent nourrir ni élever, alors que dans la loi du 27 juin 1904, il n'était question que de l'indigence de la mère.

Le mode, la quotité et la durée du secours sont réglés par le Conseil général, dans la limite d'un tableau annexé à la loi de Finances et revisable tous les 5 ans.

En dehors des secours temporaires, la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 15 juillet 1904 recommande le versement d'allocation de « secours de premier besoin » et la délivrance d'une layette aux mères nécessiteuses.

Cette même circulaire indique, et ceci très justement, que plus le département se montrera libéral en ce qui concerne les secours temporaires ou les secours de premier besoin, plus il aura de chances de voir diminuer le nombre de ses pupilles.

Une autre dépense importante est constituée par le salaire des nourrices; celui-ci rentre dans la catégorie des dépenses dont le minimum est fixé par la loi de Finances pour une période de 5 ans.

Nous trouvons ensuite les pensions des pupilles confiés à des familles. L'article 6 de la loi du 27 juin 1904 définit les pupilles de l'assistance publique et les classe en cinq catégories: les enfants trouvés, les enfants abandonnés, les orphelins pauvres, les enfants dont les parents ont été déclarés déchus de la puissance paternelle, et les enfants recueillis par l'Assistance Publique, avec ou sans l'intervention de leurs parents.

La même loi détermine deux autres catégories

d'enfants assistés: les enfants « en dépôt », recueillis temporairement dans le service des enfants assistés et les enfants « en garde », qui sont ceux dont la garde a été confiée par les tribunaux à l'Assistance Publique.

Les pupilles âgés de moins de 13 ans sont, sauf exception, confiés à des familles habitant la campagne (art. 21). La pension est payée au nourricier jusqu'à ce que le pupille ait 13 ans révolus, sauf une prolongation prévue par le Conseil général (art. 26).

Figurent ensuite, sous la même rubrique, au budget départemental: les primes de survie aux nourrices et aux nourriciers. Une allocation est acquise à la nourrice lorsque le pupille a 15 mois révolus. La loi prévoit également l'attribution d'une récompense au nourricier qui a gardé un pupille pendant 10 ans au moins et l'a envoyé régulièrement à l'école publique.

Les autres dépenses principales sont les suivantes: fournitures de layettes aux pupilles, fournitures de vêtures, frais d'assistance médicale, frais de séjour des pupilles dans les écoles professionnelles et dans les établissements pénitentiaires, salaires des personnes préposées aux admissions des pupilles, frais de séjour des enfants dans les établissements départementaux, dépenses des nourrices sédentaires dans les établissements dépendant des hospices, fournitures scolaires, frais de déplacement des pupilles et des nourrices, frais d'inhumation des pupilles, remboursements aux départe-

ments étrangers des frais des pupilles entretenus par leurs soins.

Dans le second paragraphe du chapitre du budget réservé aux enfants assistés figurent les dépenses à la charge exclusive du département. Elles comprennent notamment les frais de surveillance médicale des enfants placés en nourrice et en garde de même que ceux des enfants du premier âge. Cette surveillance est exercée par des médecins-inspecteurs spéciaux.

Ces dépenses sont, en outre, constituées par des indemnités diverses accordées à l'Inspecteur, aux Sous-Inspecteurs et aux Commis d'inspection des services de l'Assistance publique. Les fonctionnaires de ce service sont, en effet, des fonctionnaires d'Etat, mais les départements ont à leur charge les frais de bureau de l'Inspection de l'Assistance Publique ainsi que ceux d'entretien du mobilier et du local.

La loi du 27 juin 1904 a été complétée par la loi du 28 juin 1904, relative à l'éducation des pupilles de l'assistance difficiles ou vicieux. Les pupilles sont, dans ce cas, placés dans un établissement d'éducation spécial.

L'Etat contribue pour moitié aux dépenses de cette sorte, qui sont obligatoires pour les départements.

b) *Protection des enfants du premier âge*

Aux termes de l'article 15 de la loi du 23 décembre 1874, les dépenses relatives à la protection des

enfants du premier âge sont mises par moitié à la charge de l'Etat et des départements.

Les dépenses de ce service sont composées en grande partie par les frais de surveillance médicale. L'article 5 de la loi du 23 décembre 1874 porte que, dans les départements où l'utilité d'établir une inspection médicale des enfants en nourrice, en sevrage ou en garde est reconnue par le Ministre de l'Intérieur, un ou plusieurs médecins sont chargés de cette inspection. La nomination de ces inspecteurs appartient aux Préfets. Dans la plupart des départements, ces inspecteurs sont, d'ailleurs, les mêmes que ceux chargés de la surveillance et de l'assistance médicale des pupilles de l'Assistance publique.

On trouve ensuite en dépenses au budget à ce chapitre: les indemnités aux secrétaires de mairies, qui doivent tenir deux registres destinés, l'un à recevoir les déclarations de toute personne qui place moyennant salaire un enfant en nourrice et l'autre, les déclarations de toute personne qui se charge d'un enfant dans ces conditions.

Enfin, il faut ajouter les frais de tournées de l'Inspecteur et des Sous-Inspecteurs de l'Assistance publique, les frais de registre et imprimés, les récompenses aux nourrices, de même que les consultations de nourrissons qui sont fondées et entretenues au titre du service départemental de la protection des enfants du premier âge.

c) *Assistance médicale gratuite*

C'est la loi du 15 juillet 1893 qui a généralisé le système d'assistance médicale gratuite aux indigents et rendu ce service obligatoire. Antérieurement à cette loi, les départements et les communes distribuaient des médicaments aux malades pauvres et leur faisaient donner des soins, mais aucune disposition légale ne les y contraignait.

La loi de 1893 a créé dans le cadre administratif du département le service d'assistance médicale gratuite. Il est placé sous l'autorité du Préfet et organisé suivant un règlement élaboré par le Conseil général. Toutes les dépenses et toutes les recettes qui doivent y faire face sont centralisées au budget départemental.

Le Conseil général, qui a un pouvoir très large en cette matière, délibère sur la réglementation du service, sur la détermination et la création d'hôpitaux, sur la part de dépenses incombant aux budgets du département et des communes, etc.

L'article 26 de la loi du 15 juillet 1893 énumère les dépenses de l'Assistance médicale gratuite; elles sont, pour les dépenses ordinaires:

1° Les honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes de l'assistance à domicile;

2° Les médicaments et appareils;

3° Les frais de séjour des malades dans les hôpitaux.

Ces dépenses ont le caractère obligatoire.

L'assistance peut être donnée, soit à l'hôpital,

soit à domicile et la circulaire du 18 mai 1894 insiste sur la préférence à donner à l'assistance à domicile.

Le Préfet peut désigner, par circonscription territoriale, un médecin chargé de soigner les malades assistés et un pharmacien qui doit leur fournir les remèdes. Cette manière de faire ne laisse pas aux malades la liberté du choix; c'est pourquoi un second système consiste à autoriser l'assisté à employer tous les médecins ou pharmaciens qui ont accepté les conditions du service. La rémunération peut être fixée par abonnement; elle peut aussi varier avec le nombre de visites, la population, etc. Toutes les combinaisons peuvent être admises, les Conseils généraux restant juges des exigences du service et du soin de régler la dépense au mieux des intérêts financiers dont ils ont la garde.

Les honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes sont réglés sur mémoires établis pour chaque commune et mandatés par les Préfets par trimestre, semestre ou année, suivant les règlements départementaux.

D'autre part, ces règlements prévoient l'institution d'une Commission de vérification et de fixation des prix des médicaments et des appareils et la circulaire du 16 janvier 1904 prescrit aux Préfets de veiller à ce que des abus ne se produisent pas par l'exagération du nombre des visites, le gaspillage des médicaments ou des ordonnances prescrivant des remèdes compliqués ou d'un prix élevé. (*Bull. Min. Int.*, 1904).

Lorsqu'il y a lieu à hospitalisation du malade,

l'article 3 de la loi du 15 juillet 1893 dispose que toute commune est rattachée, pour le traitement de ses malades, à un ou plusieurs des hôpitaux les plus voisins. Ce rattachement doit être opéré par le Conseil général.

La dépense du malade est fixée d'après un prix de journée, réglé par un arrêté du Préfet, pris sur la proposition des commissions administratives et après avis du Conseil général. Toutefois, il ne peut être imposé aux hôpitaux un prix de journée inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années mais rien ne s'oppose à ce que le Préfet fixe, sur l'avis du Conseil général, un taux supérieur à ce prix de revient. C'est là une garantie que le législateur a voulu donner à l'administration des hôpitaux.

Le montant des journées de l'hospitalisation à la charge du service est acquitté sur production d'états nominatifs, généralement par trimestre. Ces états doivent relater le nombre de journées de présence, le prix de journée et le montant de la dépense.

De quelle manière ces diverses dépenses sont-elles réparties?

L'obligation financière qui incombe soit à la commune, soit au département, soit à l'Etat, dépend du « domicile de secours » du malade. Le domicile de secours s'acquiert soit par la résidence, soit par la filiation, soit par le mariage, soit par la naissance et se perd par l'absence ou par l'acquisition d'un autre domicile de secours.

Trois conditions sont exigées pour avoir droit à l'assistance médicale gratuite : être Français, être malade, être privé de ressources. Par ces derniers termes, on comprendra tout sujet qui, en cas de maladie, se trouverait hors d'état de se faire soigner à ses frais.

La règle la plus générale est celle des malades ayant le domicile de secours communal. Dans ce cas, la charge de la dépense d'assistance médicale sera supportée par la commune, le département et l'Etat, dans les proportions réglées par la loi, mais seulement après précompte des ressources spéciales et du reliquat disponible des recettes ordinaires communales.

Lorsque le malade, dénué de ressources, n'a pas de domicile communal, l'assistance médicale incombe au département dans lequel il aura acquis son domicile de secours (art. 8) ; tel sera le cas, par exemple, d'une personne qui a perdu le domicile communal, mais qui aura résidé pendant un an dans diverses communes du même département. C'est le Préfet qui statue sur l'admission des malades au domicile de secours départemental et il en rend compte à la Commission départementale.

Les dépenses d'assistance de ces malades donnent également lieu à une subvention de l'Etat dans une proportion déterminée.

Enfin, le malade peut n'avoir ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental; dans ce cas, l'assistance médicale incombe à l'Etat.

Il s'agit ici des individus sans résidence fixe ou ayant perdu leur domicile de secours antérieur et qui ne sont pas demeurés pendant une année dans le même département. C'est le Préfet qui prononce leur admission à l'assistance médicale, en en rendant compte au Ministre de l'Intérieur. La dépense qui en résulte figure au budget départemental, mais est intégralement remboursée par l'Etat.

Enfin, il y a lieu d'envisager le cas d'accident ou de maladie de personnes qui n'ont pas de domicile de secours dans la commune où s'est produit l'accident ou la maladie.

L'assistance médicale incombe, dans ce cas, à cette dernière commune et le maire devra prononcer l'admission au secours immédiat.

La commune sera tenue définitivement de la dépense des dix premiers jours de traitement. Pour le surplus, le département où aura eu lieu l'accident remboursera les frais, sauf à exercer ensuite son recours contre qui de droit (art. 21).

d) *Assistance aux vieillards, infirmes et incurables*

La loi qui régit la matière est celle du 14 juillet 1905. Antérieurement à cette loi, les communes et les départements venaient fréquemment en aide aux vieillards sans ressources, ainsi qu'aux infirmes et aux incurables, mais aucune disposition législative ne prévoyait la constitution d'un service à leur usage; l'Etat accordait cependant des subventions aux départements qui, de leur propre ini-

tiative, avaient organisé ce service d'assistance. La loi du 14 juillet 1905 substitua à ces dispositions précaires un texte précis et sûr.

Aux termes de cette loi, le service de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables est organisé dans chaque département par le Conseil Général et, comme en matière d'assistance médicale, ce n'est qu'à défaut de délibération de cette assemblée qu'il pourra y être pourvu par un décret en Conseil d'Etat.

C'est donc encore le département qui sert de cadre audit service dont les recettes et les dépenses sont centralisées au budget départemental.

L'article 1er de la loi pose le principe du droit à l'assistance pour tout Français âgé de plus de 70 ans, infirme ou incurable, sans ressources et incapable de subvenir à ses besoins. La procédure de l'inscription d'office pourra fonctionner à l'égard des départements et des communes qui n'inscriraient pas à leur budget les crédits nécessaires; en outre, la loi organise tout un système de recours pour ceux qui remplissent les conditions requises pour l'exercice de leur droit.

Le Conseil municipal règle l'admission à l'assistance de ceux qui ont le domicile de secours communal et c'est le Conseil général qui prononce l'admission de ceux qui ont le domicile de secours départemental.

Le mode normal d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables est celui de l'assistance à domicile; celle-ci consiste dans le paiement d'une

allocation mensuelle. Le taux de cette allocation est arrêté pour chaque commune par le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du Ministre de l'Intérieur. D'autre part, la loi en a fixé le maximum et le minimum. Ce minimum est de 5 francs. Quant au maximum, si le Conseil municipal a fixé un chiffre supérieur à 20 francs, l'approbation du Conseil général est soumise au Ministre de l'Intérieur qui statue après avis du Conseil supérieur de l'assistance publique; s'il est supérieur à 30 francs, l'excédent n'entre pas en ligne de compte pour la fixation des subventions de l'Etat et des départements.

Le terme de paiement de l'allocation est imposé par la loi: il doit être acquitté mensuellement, à terme échu.

Les vieillards, les infirmes et les incurables peuvent, dans certains cas, ne pas être utilement assistés à domicile. Ils sont alors placés, s'ils y consentent, soit dans un hospice public, soit dans des établissements privés ou chez des particuliers.

Le Conseil général désigne les hospices qui seront tenus de les recevoir, de même que les établissements privés, en cas d'insuffisance d'hospices publics.

Le prix de la journée est fixé par le Préfet, sur la proposition des Commissions administratives et après avis du Conseil général, sans que, d'ailleurs, un prix inférieur à la moyenne du prix de revient des cinq dernières années puisse être imposé; une révision devra être faite tous les cinq ans.

Le mode d'assistance par placement volontaire chez des particuliers consiste en mise en pension de l'assisté chez un particulier qui, moyennant un prix convenu, se charge de son entretien. C'est le Conseil général qui fixe les conditions de placement des assistés dans les familles étrangères (art. 23).

Une autre charge des collectivités tenues à l'assistance réside dans les frais de visites occasionnés par la délivrance des certificats médicaux réclamés par l'autorité qui statue sur l'assistance. C'est encore le Conseil général qui fixe la rémunération à allouer aux médecins pour la délivrance de ces certificats.

Enfin, les frais de transport des assistés, en vue de leur placement dans les hospices publics ou privés ou chez les particuliers, sont également à la charge des communes ou des départements.

Les dépenses ainsi établies par la loi sont obligatoires pour les départements et pour les communes. Comment sont-elles réparties?

La dépense la plus importante incombe aux communes pour les assistés ayant le domicile de secours communal. Les règles du domicile de secours sont fixées par l'article 3 de la loi du 14 juillet 1905; elles sont à peu près les mêmes que celles de la loi sur l'assistance médicale gratuite. Elles en diffèrent seulement en ce que le temps nécessaire pour l'acquisition ou la perte du domicile de secours est porté de 1 à 5 ans et, d'autre part, en ce qu'à partir

de 65 ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours ni perdre celui qu'il possède.

Lorsque le vieillard, l'infirme ou l'incurable privé de ressources a le domicile de secours communal, la charge de la dépense d'assistance est supportée par la commune, le département et l'Etat, dans des proportions réglées par la loi et suivant des barèmes qui lui sont annexés.

Le montant de cette dépense figure au budget départemental dans une première section du chapitre spécial de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

A défaut de domicile de secours communal, l'assistance est donnée par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental et cette dépense est inscrite dans une deuxième section du chapitre du budget réservé à l'application de la loi du 14 juillet 1905.

Enfin, si le vieillard, l'infirme ou l'incurable n'a ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, l'assistance incombe à l'Etat. C'est le Ministre de l'Intérieur lui-même qui prononce l'admission. Les dépenses de cet ordre figurent à la troisième section du chapitre du budget dont il a été question plus haut et sont intégralement remboursées par l'Etat.

Ajoutons que l'article 28 de la loi du 14 juillet 1905 met à la charge du département les frais d'administration départementale du service et que l'article 29 laisse à la charge de l'Etat les frais généraux d'administration et de contrôle. Les frais

d'administration départementale comprennent à la fois des frais de matériel et des frais de personnel. Ces derniers sont ceux du personnel chargé du service dans les bureaux de la Préfecture. Il y a lieu également d'y comprendre ceux du « contrôle sur place », organisé presque partout par arrêté préfectoral, avec approbation du Ministre de l'Intérieur.

e) *Assistance aux familles nombreuses*

La loi du 14 juillet 1913 a organisé l'assistance aux familles nombreuses. Celle-ci constitue un service obligatoire pour les départements avec la participation des communes et de l'Etat. Ce service est organisé par le Conseil général et administré par le Préfet.

La loi accorde aux chefs de familles une allocation qui varie suivant les communes. Le taux de cette allocation est arrêté par le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du Ministre de l'Intérieur. Il ne peut être inférieur à 60 francs par an et par enfant, ni supérieur à 90 francs; si l'allocation est supérieure à 90 francs, l'excédent est à la charge exclusive de la commune (article 3).

L'allocation est accordée au chef de famille de nationalité française à partir du quatrième enfant âgé de moins de 13 ans et pour chaque enfant au-delà du troisième, si ses ressources sont insuffisantes pour les élever. Sont assimilés aux enfants de

moins de 13 ans, ceux âgés de 16 ans au plus et pourvus d'un contrat écrit d'apprentissage. Les veuves ont droit à l'allocation à partir du deuxième enfant, les veufs à partir du troisième.

Les demandes d'admission doivent être adressées à la mairie de la résidence. Le domicile de secours est fixé dans les conditions ordinaires et de la même manière qu'en matière d'assistance médicale gratuite.

Les dépenses sont réparties entre l'Etat, les départements et les communes, d'après un barème annexé à la loi et qui tient compte de la valeur du centime et de l'importance de la population.

Ces diverses dépenses sont inscrites au budget départemental dans un chapitre réservé à l'application de la dite loi et sous les rubriques suivantes: dépenses d'assistance relatives aux individus ayant le domicile de secours communal; dépenses d'assistance relatives à ceux ayant le domicile de secours départemental et dépenses d'assistance relatives à ceux n'ayant aucun domicile de secours et se trouvant à la charge de l'Etat.

On inscrit, d'autre part, dans le même chapitre, sous un article spécial, les frais d'administration et de contrôle du service dans le département.

f) *Assistance aux femmes en couches*

Le service de l'assistance aux femmes en couches a été organisé par la loi du 30 juillet 1913.

Cette assistance constitue également un service

obligatoire pour le département, avec la participation des communes et de l'Etat. Ce service, comme celui de l'assistance aux familles nombreuses, est organisé par le Conseil général et administré par le Préfet. Si un Conseil général refusait ou négligeait de délibérer, ou si sa délibération était suspendue, il serait pourvu à son organisation par décret rendu après avis du Conseil d'Etat.

Une allocation journalière est accordée; son taux est arrêté pour chaque commune par le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du Préfet; elle est servie pendant une période de 28 jours avant les couches et de 28 jours après.

En outre, la femme qui justifie allaiter elle-même son enfant reçoit, pendant une période de 12 mois, une allocation de 15 francs par mois et une prime de 0 fr. 50 par jour pendant la durée du premier mois.

Les demandes sont adressées à la mairie, accompagnées d'un certificat médical constatant l'état de grossesse. L'accouchement fait ensuite l'objet d'un deuxième certificat médical.

Les règles de l'assistance aux femmes en couches sont les mêmes que celles de la loi du 15 juillet 1893, sur l'assistance médicale gratuite, en ce qui concerne le domicile de secours, l'admission à l'assistance, ainsi que les charges qui incombent pour ce service à l'Etat, au département et aux communes.

Ce service fait aussi l'objet d'un chapitre spé-

cial au budget départemental où figurent, outre les frais d'administration et de contrôle dans le département, les diverses dépenses résultant des allocations accordées aux femmes en couches ayant, soit le domicile de secours communal, soit le domicile de secours départemental, ou n'ayant aucun domicile de secours.

g) *Aliénés*

Ce service est un des plus anciens services d'assistance du département. Il est organisé par la loi du 30 juin 1838. En outre, les lois de 1866 et de 1871 confient au Conseil général le soin de régler ses recettes et ses dépenses et d'approuver les traités passés avec les établissements publics ou privés. Les départements doivent, en effet, posséder un établissement d'aliénés ou bien traiter avec l'établissement d'un département voisin ou avec un établissement privé.

Les dépenses qu'occasionne le service des aliénés se composent notamment des frais de séjour, d'entretien et de traitement, des frais de transport du lieu de résidence des aliénés à l'établissement où ils doivent être définitivement placés et enfin de ceux de leur dépôt provisoire dans les hospices.

L'assistance aux aliénés constitue un service départemental, mais le département, centralisateur des dépenses, doit être remboursé d'une partie de celles-ci, soit par certaines collectivités débitrices de l'assistance (communes, etc.), soit par l'aliéné

ou sa famille. Ce n'est que subsidiairement et en cas d'insuffisance des ressources personnelles de l'aliéné ou de ses débiteurs alimentaires, que la dépense est supportée par le département (art. 28) ; dans ce cas, les communes doivent contribuer aux dépenses dans une proportion déterminée par le Conseil général. Le contingent ainsi attribué aux communes constitue pour elles une dépense obligatoire, mais le Conseil général ne peut imposer que les seules communes ayant des aliénés en traitement.

Enfin, et dans certaines conditions, les hospices peuvent être appelés à fournir des indemnités pour le service des aliénés.

A la différence des autres services d'assistance, l'Etat n'est appelé à fournir aucune contribution à celui des aliénés. L'obligation existe seulement pour le département et les communes.

Les dépenses d'entretien des aliénés indigents consistent dans le prix des journées dans les asiles soit publics, soit privés. Le taux du prix de journée, dans les établissements privés, résulte d'un traité intervenu entre les départements et les directeurs de ces établissements.

Pour les asiles publics, d'après la loi de 1838, ce taux devait être déterminé par le Préfet du département de la situation de l'asile. Depuis la loi du 10 août 1871, il est fixé par le Conseil général. L'Assemblée départementale est également compétente pour régler, dans les asiles départementaux, les frais de transport et ceux de séjour provisoire

des aliénés, le tarif des classes diverses de pension et de la part proportionnelle laissée à la charge des communes et des familles.

La dépense des frais de transport et de nourriture en cours de route des aliénés indigents est arrêtée par le Préfet sur mémoire des agents préposés à ce transport. Lorsque l'aliéné est déposé dans un hospice communal, la dépense est payée d'après un tarif fixé par le Préfet et sur mémoire fourni par l'administration de l'hospice.

Ajoutons, enfin, comme dépenses du service des aliénés, les frais d'inspection et de surveillance des aliénés placés au compte des départements. Cette dépense peut présenter un intérêt pour les départements qui soignent leurs aliénés, soit dans des établissements privés, soit dans des asiles publics des autres départements.

h) *Dépenses diverses d'assistance*

Le chapitre du budget qui porte ce titre groupe toutes les dépenses d'assistance non prévues aux chapitres spéciaux, ainsi que les frais de tous les services dus à l'initiative des Conseils généraux. On y trouve aussi les subventions accordées à des établissements publics ou privés.

C'est dans ce chapitre qu'il faut ranger les écoles de sourds-muets et d'aveugles, ainsi que les ateliers d'infirmes.

Certains Conseils généraux se sont également préoccupés de la question de l'éducation des

enfants arriérés et ils ont voté des crédits à cet effet.

Les œuvres privées susceptibles de recevoir une subvention de l'Etat sont, notamment: les sociétés de charité maternelle, les mutualités maternelles, les gouttes de lait, les consultations de nourrissons, les crèches, les sociétés protectrices de l'enfance, etc.

Chaque Conseil général peut, d'ailleurs, de son propre gré, créer des hospices, des asiles, des orphelinats départementaux, voter des pensions à certaines classes de malheureux et participer, dans la mesure qui lui convient, aux charges d'assistance des communes. Les règlements qu'il fait à cet égard sont souverains et n'ont d'autre limite que les ressources budgétaires.

Ce chapitre contient, d'autre part, les dépenses pour secours de route et frais de transport des voyageurs indigents.

La circulaire du 19 septembre 1890 a établi les catégories d'indigents pouvant bénéficier de transports à prix réduit, de la manière suivante: les enfants assistés, les enfants pauvres, les aliénés et leurs gardiens, les malades indigents envoyés en traitement dans un établissement hospitalier quelconque, les indigents regagnant en chemin de fer le lieu de leur naissance ou de leur domicile et allant chercher du travail.

Tout individu qui voudra obtenir une réquisition à titre d'indigent devra justifier:

1° Qu'il est absolument dépourvu de ressources;

2° que la localité où il désire se rendre est bien le lieu de sa naissance ou de son domicile ou qu'il y trouvera des moyens d'existence assurés.

Les frais de ces transports représentent une double dépense : le prix du voyage proprement dit et le secours de route.

Signalons, enfin, comme dépense d'assistance non prévues dans un chapitre spécial, les fonds de secours d'extrême urgence mis à la disposition du Préfet en vue de soulager les infortunes immédiates qui lui sont signalées, ainsi que les subventions aux Comités de construction d'habitations à bon marché et les dépenses d'administration occasionnées par le fonctionnement de ces Comités.

***

Tels sont les divers services départementaux d'assistance dont les frais figurent aux budgets départementaux. Les trois dernières statistiques, publiées par le Ministère de l'Intérieur sur la situation financière des départements nous donnent, au point de vue de la proportion entre les dépenses d'assistance et les dépenses globales, les indications suivantes :

En 1919, pour une dépense globale de	1.150.235.000 fr.
les dépenses des services d'assistance figurant aux budgets des départements se sont élevées à	460.546.000 fr.
En 1920, sur une somme globale de	1.673.793.000 fr.
ces dépenses se sont élevées à..	613.515.000 fr

En 1921, sur une somme globale de 1.991.595.000 fr. ces dépenses se sont élevées à.. 751.608.000 fr.

Il résulte de ces chiffres que le budget de l'assistance représente, dans l'ensemble, plus du tiers des dépenses totales des départements.

Toutefois, nous le savons, les départements ne supportent pas en entier ces dépenses dont une part incombe à l'Etat, sous forme de subventions et l'autre aux communes, sous forme de contingents.

Pour les trois exercices dont il vient d'être question, ces recettes (subventions de l'Etat, contingents des communes et divers), qui viennent en atténuation, s'élèvent:

Pour 1919: à 290.169.000 francs
Pour 1920: à 352.912.000 francs
Pour 1921: à 423.057.000 francs

Section IV

Les services d'hygiène publique et sociale

Jusqu'à la loi du 15 février 1902, l'organisation des services d'hygiène ne s'imposait ni aux villes ni aux départements. Cette loi rend, au contraire, obligatoire, la création d'un service départemental d'Hygiène. Elle est à la base de la législation de l'Hygiène publique et constitue, en quelque sorte, la charte de la protection de la santé publique.

D'autre part, la loi du 15 avril 1916 a eu pour but d'organiser la lutte contre la tuberculose et se trouve à la base de la législation antituberculeuse et de l'Hygiène sociale.

Nous examinerons le fonctionnement de chacun des deux services d'Hygiène publique et d'Hygiène sociale, ainsi que les charges qui en résultent pour le département.

Nous exposerons ensuite, aussi brièvement que possible, l'organisation de ces services dans le département de l'Hérault; les résultats qu'ils ont obtenus sont, en effet, des plus importants et ont largement compensé les sacrifices financiers que le Conseil général s'est imposé à leur égard.

a) *Service de l'Hygiène publique*

La loi du 15 février 1902 décide, dans son article 20, que le Conseil général « délibère sur l'organisation du service de l'Hygiène publique dans le département ».

Elle prévoit le fonctionnement d'un Conseil départemental d'hygiène et de commissions sanitaires de circonscription.

Les circonscriptions sanitaires sont établies par le Conseil général et pourvues chacune d'une Commission sanitaire.

Les dépenses rendues nécessaires par la loi du 15 février 1902 sont obligatoires. Elles sont réparties entre les communes, les départements et l'Etat, suivant les règles fixées par la loi du 15 juillet

1893 sur l'assistance médicale gratuite et conformément à des barèmes annexés.

Les Conseils départementaux d'Hygiène et les Commissions sanitaires doivent être consultés sur l'alimentation en eau potable des agglomérations, sur les règlements sanitaires communaux et, d'une manière générale, sur toutes les questions intéressant la santé publique dans les limites de leurs circonscriptions respectives (art. 21).

L'article 19 de la loi du 15 février 1902 déclare qu'il appartient au Conseil général de réglementer les détails et le budget du service départemental de protection de la santé publique.

Ce service a été organisé dans le département de l'Hérault par délibération du Conseil général, en date du 3 mai 1921, et sur les bases suivantes :

Le département est divisé en six secteurs médicaux, dont chacun est confié à un médecin-inspecteur d'hygiène, recruté au concours. A la tête du département est placé l'inspecteur départemental d'hygiène qui prend le titre d'inspecteur principal.

L'arrêté constitutif du service a fixé ainsi les principales attributions de ces médecins-inspecteurs :

Inspection médicale des écoles publiques et privées ;

Prophylaxie des maladies transmissibles (épidémies) ;

Surveillance des services de désinfection et de vaccination ;

Application des mesures d'hygiène dans les établissements publics;

Surveillance des établissements classés;

Hygiène rurale, assainissement des communes, contrôle de l'application des règlements sanitaires;

Protection des eaux d'alimentation, surveillance des dispositifs d'évacuation et d'épuration des eaux usées.

Protection des eaux minérales, surveillance sanitaire des villes d'eau et stations climatiques.

Les résultats atteints jusqu'à ce jour sont des plus réconfortants et leur indication nous semble présenter un vif intérêt. Nous les empruntons à l'article paru dans la *Revue d'Hygiène et de Police sanitaire,* sous la signature de MM. Bertin-Sans, professeur d'Hygiène à la Faculté de Médecine de Montpellier, et Aublant, Médecin-inspecteur principal des services d'hygiène du département de l'Hérault.

Les médecins-inspecteurs d'hygiène sont entrés en contact permanent avec les municipalités de leurs secteurs respectifs. Une première enquête sanitaire, consignée chacune sur un rapport spécial, a été pratiquée dans toutes les communes de l'Hérault. Chacune de ces enquêtes porte sur l'alimentation en eau potable, l'origine, la nature et la distribution de l'eau; l'évacuation des eaux et matières usées; le collectionnement, l'enlèvement et la destination des ordures ménagères; la situation des cimetières; les grandes causes d'insalubrité locale, la mortalité et la natalité des trois dernières

années; les établissements publics et plus particulièrement les locaux scolaires.

Un casier sanitaire des communes à été institué dans les bureaux de l'Inspecteur principal; à chaque commune correspond un casier dans lequel sont placées les enquêtes des médecins-inspecteurs. Ainsi a pu être établi, à l'aide de documents précis, un plan d'action sanitaire pour chaque agglomération.

Le service de l'inspection médicale des écoles a été organisé dans toutes les communes où cette inspection n'avait pas été précédemment instituée.

Les principes en sont les suivants:

Examen bi-annuel des enfants des écoles au point de vue médical;

Rédaction, au moment de l'examen initial, d'une fiche spéciale, sur laquelle est consigné, par le détail, le résultat de cet examen.

Dès la constatation de cas pathologiques, les familles sont avisées et invitées à consulter un praticien de leur choix.

En 1923, 21.781 fiches avaient été rédigées et 43.562 examens d'enfants pratiqués; 10.312 avis avaient été envoyés aux familles, à la suite de constatation de maladies ou tares diverses.

C'est ainsi qu'un très grand nombre d'affections, pour la plupart ignorées des familles, ont pu être dépistées et que les parents ont pu faire donner à leurs enfants les soins appropriés.

Les médecins-inspecteurs d'hygiène ont eu, en outre, à intervenir toutes les fois qu'une maladie

épidémique est apparue sur un point de leur secteur et, depuis leur entrée en fonctions, ils ont pu endiguer un grand nombre de ces maladies.

Enfin, des enquêtes de salubrité générale ont été pratiquées dans toutes les communes du département pour la constitution des casiers sanitaires.

Un rapport détaillé a été établi sur l'eau potable utilisée dans chaque commune. Ces enquêtes ont fait apparaître les conditions extrêmement défectueuses dans lesquelles beaucoup de communes étaient alimentées en eau.

Depuis la création du service jusqu'en 1923, 63 projets d'adduction d'eau ont été suscités, tous ayant fait l'objet d'enquêtes préalables géologiques, chimiques et bactériologiques précises.

Les inspecteurs d'hygiène ont été appelés à intervenir 22 fois pour les questions de salubrité inhérente au fonctionnement des établissements classés.

Dans 11 cas, ils ont étudié et rapporté devant les assemblées sanitaires des projets d'agrandissement ou de translation de cimetière.

Ils ont réussi à faire créer, dans diverses communes, des installations de bains-douches, de lavoirs, etc.; ils ont étudié et mis au point, dans quarante communes, des projets d'assainissement dont la réalisation se poursuit sous leur contrôle.

Ainsi, d'ores et déjà, le service d'Hygiène publique du département de l'Hérault a fait ses preuves et donné la mesure de son activité; c'est pourquoi on peut aisément pronostiquer combien sera fécond,

au point de vue social, l'organisme dont le Conseil général de l'Hérault a doté le département.

b) *Service de l'Hygiène sociale*

L'article premier de la loi du 15 avril 1916 décide que: « Pourront être institués, dans les conditions prévues par la présente loi, des dispensaires publics d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse qui seront spécialement chargés de faire l'éducation antituberculeuse, de donner des conseils de prophylaxie et d'hygiène, d'assurer et de faciliter aux malades atteints de maladies transmissibles l'admission dans les hospices, sanatoria, maisons de cure ou de convalescence, etc... ». Ladite loi ajoute: « Ces dispensaires organiseront... des consultations gratuites et des distributions de médicaments ». Enfin, elle spécifie, dans son article 3, que ces dispensaires seront institués par décret, après enquête et avis du Conseil général.

En ce qui concerne les dépenses de ces établissements, l'article 7 déclare qu'elles seront supportées par les communes, le département et l'Etat, conformément aux principes de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite et au mode de répartition suivi pour les dépenses de la loi du 15 février 1902.

C'est en vertu de cette loi que le Conseil général de l'Hérault, dans une délibération d'octobre 1920, a décidé la création d'un Office départemental d'hygiène sociale, de dispensaires dans le départe-

ment, ainsi que la création d'un sanatorium et de préventoriums.

Ce programme est actuellement réalisé. Il existe dans le département de l'Hérault trois dispensaires centraux (Montpellier, Béziers, Cette) auxquels se rattachent des dispensaires secondaires. Le service médical y est assuré par trois médecins spécialisés et le service social par quinze infirmières visiteuses diplômées.

Le dépistage des maladies s'exerce grâce à une propagande active, grâce aussi aux Comités de patronage qui se sont constitués autour des dispensaires, de même que par les infirmières-visiteuses qui se rendent au domicile des malades signalés, et par la visite médicale des enfants des écoles, pratiquée par les inspecteurs d'hygiène, qui dirigent sur les dispensaires les enfants suspects rencontrés au cours de leurs inspections.

Les statistiques ci-dessous permettent de se rendre compte de l'activité de ces dispensaires :

En 1921, on note 4.344 présents aux consultations et 3.398 visites à domicile.

En 1922, 7.165 présents aux consultations et 7.347 visites à domicile.

Pour les tuberculeux dépistés par les dispensaires, le Conseil général a prévu la création d'un sanatorium et l'agrandissement d'un autre existant déjà. D'autre part, un climatorium a été installé pour recevoir pendant toute l'année, soit les enfants sains des tuberculeux, soit certains enfants chétifs et anémiés.

Enfin, l'Office départemental d'Hygiène sociale centralise, dans un fichier central installé aux bureaux de l'Office, les renseignements de tous ordres concernant les tuberculeux du département. On note ainsi les différents incidents de la vie des malades, leur passage dans les différents établissements, l'évolution de leur famille, etc. et ceux-ci ne sont désormais plus perdus de vue.

Les résultats obtenus par l'Office d'Hygiène sociale de l'Hérault ont été tellement satisfaisants qu'on lui a successivement rattaché les dispensaires pour l'organisation de la lutte antivénérienne et de la lutte contre le cancer, de même que les divers organismes qui ont en vue la lutte contre la mortalité infantile.

L'hygiène publique et sociale est ainsi organisée sur des bases solides dans le département de l'Hérault et il est, dès à présent, facile de prévoir combien cette organisation sera fertile en réalisations.

Citons, à titre documentaire, que, pour l'année 1924, le budget des dépenses du Service d'Hygiène publique dans le département de l'Hérault s'est élevé à 323.000 francs, dont le tiers environ incombe au département et que le budget des dépenses du service d'Hygiène sociale s'élève à 252.000 fr. dont moitié environ à la charge du département.

CHAPITRE II

LES DEPENSES EXTRAORDINAIRES

Les dépenses extraordinaires comprennent neuf chapitres, qui se rapportent aux dépenses suivantes :

1° Dette du département. — Ce chapitre se décompose lui-même en deux sections ayant trait, l'une au service des emprunts, l'autre au paiement des garanties d'intérêt et d'exploitation des chemins d'intérêt local et des tramways départementaux ;

2° Acquisition d'immeubles et construction de bâtiments départementaux ;

3° Acquisition et renouvellement du mobilier départemental ;

4° Emploi des libéralités faites au département ;

5° Construction et rectification de routes départementales ;

6° Construction et rectification de chemins vicinaux ;

7° Construction de chemins de fer d'intérêt local et de tramways départementaux ;

8° Contribution du département aux dépenses

extraordinaires d'intérêt public à la charge de l'Etat;

9° Contribution du département aux dépenses extraordinaires des communes et des établissements publics.

Les dépenses qui grèvent le plus lourdement le budget du département et dont l'étude présente le plus grand intérêt sont celles nécessitées par la construction et la rectification des routes départementales et des chemins vicinaux, de même que celles relatives à la construction de chemins de fer d'intérêt local et de tramways départementaux.

Nous examinerons successivement chacune de ces dépenses.

Section I

Construction et rectification des routes départementales et des chemins vicinaux

Nous avons vu que toutes les dépenses des routes départementales ont le caractère facultatif, qu'il s'agisse de dépenses d'entretien ou de construction.

Nous savons également que l'article 46 de la loi du 10 août 1871 attribue aux Conseils généraux l'approbation des projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction et la rectification des routes départementales.

Dans ces conditions, on inscrira au budget les sommes nécessaires pour l'exécution de ces travaux; la loi de 1907 prévoit que ces sommes seront

inscrites sous un article spécial pour chaque route et pour chaque nature de travail. Il sera, d'autre part, fait mention, au regard de chaque article de dépense, de l'article de recette sur lequel il est imputé.

Les travaux des chemins de grande communication et d'intérêt commun sont approuvés par le Préfet, sur avis conforme du Conseil général. Ils sont effectués sous la surveillance du service vicinal et sous l'autorité du Préfet. Les sommes nécessaires à leur réalisation sont inscrites au budget du département, sauf à ce dernier à faire état, dans ses recettes extraordinaires, des subventions de l'Etat, des contingents des communes, ainsi que des concours des particuliers. Signalons, à ce sujet, que la subvention accordée par l'Etat varie proportionnellement à la valeur du centime.

Comme pour les routes départementales, on inscrira au budget un crédit spécial pour chaque chemin et on indiquera, pour chaque article de dépense, les ressources correspondantes.

Les travaux des chemins vicinaux ordinaires sont effectués sous l'autorité du Maire et conservent la forme de travaux communaux. Les dépenses qu'ils entraînent sont inscrites au budget municipal et mandatées par le maire. Les communes doivent, en effet, tout d'abord, affecter à ces dépenses : 1° leurs revenus disponibles ; 2° les fonds libres de la vicinalité et 3° le reliquat de leurs ressources spéciales non utilisées. Lorsque la totalité de ces ressources est insuffisante, une subvention est allouée

par le département et par l'Etat. C'est la subvention allouée par le département qui figure en dépense au budget départemental, en un article global. Elle est purement facultative, et varie selon la valeur du centime communal.

Section II

Construction de chemins de fer d'intérêt local et de tramways départementaux

La première loi qui règle la situation des lignes de chemins de fer d'intérêt local est du 12 juillet 1865.

Les départements étaient autorisés à faire des concessions par décrets en Conseil d'Etat et pouvaient utiliser les ressources de la vicinalité; d'autre part, l'Etat fournissait des subventions en capital.

Ce régime fut modifié par plusieurs lois dont les plus importantes sont celles du 11 juin 1880 et du 31 juillet 1913. Celle-ci déclare, dans son article 13, que l'Etat peut, dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de Finances, allouer aux départements ou aux communes des subventions pour l'établissement ou le prolongement des voies ferrées destinées au transport des voyageurs et des marchandises de toute nature. L'Etat donne ces subventions en capital ou en annuités.

La loi du 11 juin 1890 avait réservé au législateur seul le pouvoir d'autoriser les chemins de fer d'intérêt local. Pour les tramways, la déclaration

d'utilité publique était prononcée par un décret en Conseil d'Etat.

La loi du 31 juillet 1913 décide, au contraire, que : « L'utilité publique est déclarée et l'exécution autorisée par une loi, lorsqu'il est fait appel à la subvention de l'Etat ; dans les autres cas, par un décret délibéré en Conseil d'Etat, sur le rapport du Ministre des Travaux Publics, après avis du Ministre de l'Intérieur ».

L'initiative de la création appartient aux assemblées locales. Lorsque le Conseil général veut établir une voie ferrée sur le territoire de son département, il en saisit le Préfet qui, après instruction préalable, transmet le dossier au Ministre des Travaux publics ; celui-ci consulte le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances, lorsque le concours de l'Etat est demandé. En cas d'accord entre les Ministres consultés, le Ministre des Travaux Publics autorise la mise à l'enquête du projet.

Le Conseil général du département fixe alors le tracé général des voies ferrées, le mode et les conditions de leur construction, ainsi que lesdispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation.

Cet avant-projet est ensuite soumis à l'examen du Conseil général des Ponts et Chaussées et du Conseil d'Etat.

Lorsque la déclaration d'utilité publique est prononcée, le Préfet, après avoir pris avis du chef du service du Contrôle départemental, soumet le projet d'ensemble au Conseil général qui statue définitivement.

Lorsqu'il y a subvention de l'Etat, c'est la loi déclarative d'utilité publique qui fixe le mode adopté pour le paiement de cette subvention, ainsi que le maximum des sacrifices de l'Etat (art. 13).

Le département peut exploiter directement ses voies ferrées d'intérêt local. Il peut aussi adopter le système de la concession ; dans ce cas, celle-ci est généralement accordée, soit aux grandes compagnies d'intérêt général, soit à de grandes sociétés financières constituées dans le but d'établir des lignes d'intérêt local, soit, enfin, à des sociétés constituées spécialement en vue d'une entreprise.

Comme en matière de routes départementales et de chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, le budget comporte un article spécial pour chaque ligne de chemins de fer d'intérêt local ou de tramways. On y fait également mention, en regard de chaque article de dépense, de l'article de recette sur lequel il est imputé. On fera, en outre, figurer dans le même chapitre du budget des dépenses, les subventions que le département peut être appelé à accorder aux sociétés concessionnaires, notamment dans le but de combler un déficit d'exploitation.

La loi du 31 juillet 1913, comme les lois précédentes, déclare que les frais de contrôle et de surveillance sont à la charge des concessionnaires ; elle ajoute : « Ils sont réglés par le cahier des charges et sont versés au département ou à la commune de qui émane la concession ».

Les frais d'étude des projets sont à la charge de

l'autorité qui établit le chemin de fer d'intérêt local ou le tramway. Ils feront, comme les frais de construction, l'objet d'un article spécial du budget, avec indication, au regard de chacun d'eux, de l'article de recette correspondant.

On inscrit, enfin, au même chapitre du budget des dépenses extraordinaires, les subventions accordées aux entrepreneurs chargés du service du réseau d'autobus départementaux ou interdépartementaux.

***

Après avoir analysé les ressources et les principales dépenses du budget départemental, ainsi que les services auxquelles elles s'appliquent, il nous reste, à présent, à exposer le mécanisme de l'organisme financier qu'est le département, c'est-à-dire à examiner comment le budget départemental est préparé, voté et exécuté, comment s'opère le recouvrement des recettes, comment s'effectuent les paiements et, enfin, de quelle manière s'exerce sur ces diverses opérations le contrôle nécessaire pour en assurer la régularité.

Nous arrivons de la sorte à la quatrième partie de notre travail, dont l'objet sera l'étude de la réglementation budgétaire et de la comptabilité départementale.

QUATRIÈME PARTIE

REGLEMENTATION BUDGETAIRE ET COMPTABILITE DEPARTEMENTALE

CHAPITRE PREMIER

PREPARATION, VOTE ET REGLEMENT DU BUDGET

La loi du 10 août 1871 impose au Préfet l'obligation de préparer le projet de budget et de le communiquer à la Commission départementale dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août.

Ce projet est préparé suivant un cadre-type fourni par le Ministre de l'Intérieur. C'est l'étude du compte et des pièces de comptabilité du budget de l'année précédente qui sert de base aux évaluations du nouvel exercice et le Préfet accompagne ce projet de budget d'un rapport dans lequel il indique les raisons des modifications apportées aux chiffres de l'exercice antérieur.

Aux termes de l'article 79 de la loi du 10 août 1871, la Commission départementale présente,

dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par le Préfet.

Par cette disposition, le législateur a voulu faciliter la tâche du Conseil général; il y a lieu, cependant, de remarquer, qu'en pratique, la Commission départementale se borne à transmettre purement et simplement, sans observation, le projet de budget au bureau du Conseil général; l'application de l'article 79 ne constitue donc, en réalité, qu'une simple formalité.

Le projet de budget est examiné ensuite par la Commission des Finances et par les Commissions réunies du Conseil général.

Le règlement d'administration publique du 12 juillet 1893 prescrit de présenter le budget à la délibération du Conseil général par chapitre et par article dans chaque chapitre.

C'est sous cette forme qu'il est enfin voté par l'Assemblée départementale.

Mais il n'est pas encore exécutoire; pour le devenir, il doit être réglé par l'autorité supérieure, c'est-à-dire recevoir l'approbation d'un décret et être publié. C'est dans ce but que l'Instruction générale du 13 juillet 1893 prescrit l'envoi au Ministère de l'Intérieur, dès la clôture de la session, de deux expéditions du budget voté, en y joignant copie de toutes les délibérations intervenues.

Nous avons vu, qu'en matière de dépenses, l'autorité supérieure pouvait faire procéder d'office à l'inscription des dépenses obligatoires. Cette inscription peut elle-même entraîner une imposition

d'office, destinée à procurer les ressources nécessaires pour y faire face.

L'article 61 de la loi du 10 août 1871 prescrivait que, lorsqu'un Conseil général omettait d'ouvrir à une dépense obligatoire un crédit suffisant pour la couvrir, le Gouvernement inscrivait ou majorait ce crédit et, qu'en même temps, il pourvoyait à son acquittement par la création d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes, établie par décret, si elle était comprise dans les limites fixées annuellement par la loi de finances ou par une loi, si elle les excédait. D'après ce texte, l'établissement d'une contribution spéciale devenait nécessairement une mesure consécutive à l'inscription d'office.

Cette procédure a été modifiée par la loi du 29 juin 1899. En vertu de cette loi, il doit être actuellement pourvu au paiement des dépenses inscrites d'office, au moyen de prélèvements effectués sur les excédents de recettes du budget départemental et sur le crédit de réserve pour dépenses imprévues. Ce n'est qu'à défaut de ces ressources qu'il sera nécessaire de recourir à l'imposition spéciale dont le mode et les conditions d'établissement ont été maintenues.

Grâce à cette disposition, on peut, dans la plupart des cas, éviter l'imposition supplémentaire qui était nécessaire avant la loi de 1899.

Il faut, d'ailleurs, remarquer que les Conseils généraux pourvoient d'habitude, très largement, aux dépenses obligatoires et que la procédure de

l'inscription d'office est en pratique très rarement employée.

En matière de recettes, l'autorité qui règle le budget peut, soit augmenter les prévisions ou ajouter les recettes qui auraient été omises, soit supprimer ou réduire celles qui ne semblent pas suffisamment réalisables.

Le projet de budget adressé au Ministère de l'Intérieur est examiné par les bureaux de ce Ministère (Direction de l'Administration Départementale et Communale) et le règlement a lieu par décret.

Le budget définitivement réglé est alors rendu public par la voie de l'impression. Ainsi imprimé, il devient le document principal qui doit servir de base au comptable pour l'exécution des services qui lui sont confiés et sa justification devant la Cour des comptes. Il est le titre régulier en vertu duquel les recettes et les dépenses du département pourront s'effectuer dans le cours de l'exercice.

Des modifications peuvent, toutefois, au cours de son exécution, être apportées à ce budget qui porte le nom de « budget primitif ».

La plus importante d'entre elles est celle qui provient de l'emploi des ressources disponibles de l'exercice précédent et cette question est actuellement régie par la loi du 29 janvier 1899 et le décret du 20 janvier 1900.

Avant ces textes, les ressources départementales disponibles à la clôture de chaque exercice, figu-

raient dans deux budgets distincts : le budget dit de « report » et le budget dit « rectificatif ».

Aux termes de l'article 63 de la loi de 1871, « les fonds qui n'avaient pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice étaient reportés, après clôture, sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le Conseil général ». Ceux-ci constituaient le budget de report.

Le budget rectificatif était défini par la même loi qui s'exprimait ainsi : « Les fonds libres provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés ou à recouvrir dans le cours de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le Conseil général dans le budget rectificatif de l'exercice courant ».

Autrement dit, le budget de report servait à faire revivre, dans la limite des autorisations accordées par le Conseil général et sanctionnées par le Gouvernement, les crédits ou portions de crédits nécessaires pour le paiement des dettes de l'exercice clos et pour l'achèvement ou la continuation des entreprises qui n'avaient pu être achevées pendant l'année précédente. Quant au budget rectificatif, il comprenait les fonds définitivement libres de l'exercice clos, soit parce que les dépenses pour lesquelles ils avaient été alloués se trouvaient terminées et soldées, soit parce que le Conseil général

avait décidé d'en ajourner l'exécution, soit, enfin, parce que ces fonds avaient excédé les besoins.

La loi du 29 juin 1899 modifia cette manière de faire en opérant la fusion de ces deux budgets dans un budget unique dit « supplémentaire » et en décidant que ce budget supplémentaire serait désormais voté par le Conseil général dans sa première session ordinaire.

Voici le texte de la loi du 29 juin 1899, en ce sens : « Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés suivant la nature de leur origine avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le Conseil général dans le budget supplémentaire de l'exercice courant, sous réserve, toutefois, du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent. Le budget supplémentaire est voté par le Conseil général dans sa première session ordinaire et il est définitivement réglé par décret.

Le Conseil général peut porter au budget un crédit pour dépenses imprévues.

La base du budget supplémentaire est donc le reliquat disponible de l'exercice antérieur et il débute par l'énonciation de ce reliquat compris dans un chapitre unique.

On y trouve ensuite les recettes ordinaires et

extraordinaires nouvelles énumérées par chapitre et par article, puis les dépenses faisant également ressortir, en totaux distincts, les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires. Comme pour le budget primitif, le budget supplémentaire est adressé au Ministre de l'Intérieur en double expédition, dès la clôture de la session d'avril, pour qu'il soit pourvu à son règlement par décret.

Signalons aussi, qu'en dehors du budget supplémentaire, des virements de crédits peuvent être votés, à chaque session, par le Conseil général. Ces décisions portent le nom de « décisions modificatives » et doivent être constatées sur un cadre analogue à celui du budget supplémentaire. (Instruction générale de 1893, modifiée par la circulaire du 3 décembre 1907).

CHAPITRE II

EXECUTION DU BUDGET

Le budget est établi pour une année; mais il est accordé, en outre de l'année budgétaire, un certain délai pour son exécution. L'ensemble de l'année budgétaire et du délai supplémentaire ainsi prévu s'appelle « exercice ».

Ce délai supplémentaire était, sous le régime du Décret de 1893, fixé à trois mois (31 mars) pour la liquidation et le mandatement des sommes dues aux créanciers et à quatre mois (30 avril) pour le paiement des dépenses. Cette durée a été réduite par l'article 7 (nouveau) du Décret du 20 janvier 1900 qui s'exprime ainsi: « Ces délais s'étendent, pendant la seconde année, jusqu'au 31 janvier, pour la liquidation et le mandatement des sommes dues aux créanciers, et jusqu'au dernier jour de février, pour le recouvrement et la liquidation des droits acquis au département pendant l'année du budget, et pour le paiement des dépenses ».

Comment le budget est-il exécuté, tant en ce qui concerne la réalisation des recettes que le paiement des dépenses?

Le principe fondamental, en matière de compta-

bilité publique, est celui de la distinction rigoureuse des fonctions de l'ordonnateur et de celles du comptable. L'article 14 du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique déclare: « Les administrateurs et les ordonnateurs sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Des comptables responsables sont préposés à la réalisation des recouvrements et des paiements ».

En ce qui concerne l'administration départementale, c'est le Préfet qui est l'ordonnateur du département et c'est le Trésorier-Payeur général qui remplit les fonctions de receveur-payeur.

Le mode selon lequel sont recouvrées les recettes varie suivant la nature de celles-ci, qui se décomposent en deux ordres: les centimes additionnels et les produits éventuels.

Les centimes additionnels sont perçus par les agents de l'Etat (Trésorier-Payeur général et percepteurs) en même temps que les contributions auxquelles ils s'appliquent. Le produit en est mis à la disposition du département par douzièmes, le jour même de l'échéance de chaque douzième (Loi de Finances 18 juillet 1892, art. 20). Prévoyant le cas où cette avance faite au département serait insuffisante pour assurer la marche des services, cette loi ajoute: « Le nombre de douzièmes à mettre à la disposition des départements au-delà de la limite fixée pourra être augmenté pour ceux dont les fonds disponibles se trouveraient momentanément

insuffisants, en vertu d'un décret délibéré en Conseil d'Etat et contresigné par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances ».

Ainsi, l'Etat peut faire des avances au département pour éviter les conséquences graves que pourrait entraîner l'impossibilité pour le payeur de répondre, notamment au début de l'année, aux demandes de règlement des créanciers du département, si à ce moment, les sommes dues au département n'ont pas été toutes acquittées.

Les produits éventuels sont soumis à un mode particulier de recouvrement. Celui-ci s'opère en vertu de rôles ou états de produits qui sont rendus exécutoires par le Préfet et remis comme titres de perception au Trésorier-Payeur général qui en prend charge dans sa comptabilité. Ces titres sont accompagnés des pièces justificatives qui doivent permettre au comptable de s'assurer de la réalité des droits acquis et d'effectuer les recettes.

Le comptable, aux termes de la loi du 18 juillet 1892: « ...est tenu de faire, sous sa responsabilité personnelle, toutes les diligences nécessaires pour la perception des revenus, legs et donations, et autres ressources affectées au service départemental; de faire, contre les débiteurs en retard de payer, et à la requête du Préfet, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires; d'avertir le Préfet de l'expiration des baux, d'empêcher des prescriptions, de veiller à la conservation des domaines, droits, privilèges et hypo-

thèques et de requérir l'inscription hypothécaire de tous titres qui en sont susceptibles ».

Les poursuites doivent donc être exercées par le Trésorier-Payeur général, mais celui-ci doit auparavant en référer au Préfet. Elles ont lieu, soit d'après les règles du droit commun, soit d'après les règles spéciales prévues par la loi, comme en matière de contributions directes. Dans ce dernier cas, elles ont lieu en vertu de contraintes décernées par le Trésorier-Payeur général et rendues exécutoires par le Préfet.

Le Préfet soumet à l'approbation du Conseil général, dans sa première session ordinaire, le compte des produits départementaux de l'exercice écoulé. L'assemblée départementale délibère sur ce compte et notamment sur l'admission en non-valeur des créances présentées comme irrécouvrables. La délibération du Conseil général est sanctionnée par un arrêté préfectoral inséré à la suite de l'état des restes à recouvrer. Le Trésorier-Payeur général déduit alors du montant total des titres de perception de l'exercice expiré l'ensemble des créances à recouvrer au dernier jour de février et prend charge, comme créances nouvelles de l'exercice en cours, des sommes transportées à cet exercice et de celles laissées à sa charge. (Décret du 12 juillet 1893, modifié par celui du 20 janvier 1900).

Quels sont, à présent, les rôles respectifs du Préfet et du Trésorier-Payeur général, en ce qui concerne les dépenses?

Le Préfet est seul ordonnateur des dépenses départementales. C'est donc à lui seul qu'appartient la constatation des droits des créanciers.

Toutes les dépenses de l'exercice doivent être liquidées avant l'expiration du délai complémentaire qui est aujourd'hui fixé au 31 janvier (Décret du 20 janvier 1900).

D'autre part, les crédits affectés par le budget à chaque article de dépense d'un exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice.

« L'ordonnancement » est l'ordre de payer une dépense donné par l'ordonnateur compétent au comptable des deniers affectés à cette dépense. Le « mandat » est le titre sur lequel cet ordre est consigné.

Depuis la réforme de la loi de 1892, le Préfet est devenu l'ordonnateur principal des dépenses départementales. Avant cette loi, il n'en était que l'ordonnateur secondaire, puisqu'il ne pouvait ordonnancer les dépenses que dans la limite des « délégations » de fonds faites par le Ministre compétent. La loi de 1892, qui a établi la distinction très nette entre les budgets de l'Etat et du département et qui a fait du Préfet l'ordonnateur principal des dépenses départementales, a, par là même, abrogé la règle d'après laquelle le Préfet était autorisé à sous-déléguer à l'Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées les portions de crédit applicables aux dépenses des routes départementales. Désormais, le Préfet est seul ordonnateur de toutes

les dépenses du département, à l'exclusion de tout autre fonctionnaire ou agent.

Chaque mandat énonce le budget, l'exercice, le chapitre et l'article auxquels la dépense s'applique, ainsi que le montant du crédit ouvert au titre de cet article.

Le Préfet est chargé d'assurer la remise aux ayants-droit des mandats qu'il délivre sur la caisse du Trésorier-Payeur général. Pour être payé, le mandat doit être appuyé de pièces « qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette du département régulièrement justifiée ». (Décret du 12 juillet 1893).

C'est le Trésorier-Payeur général en province ou le Caissier-Payeur central du Trésor public dans le département de la Seine, qui est chargé d'acquitter les mandats de paiement émis par le Préfet. Avant de procéder au paiement des mandats émis sur sa caisse, le payeur est tenu de s'assurer, sous sa responsabilité, que toutes les formalités prescrites par la loi ont été remplies, et que toutes les justifications sont produites. Il doit s'assurer également que la date et l'objet de la dépense constatent une charge de l'exercice et de l'article sur lesquels elle est imputée.

Il doit refuser le paiement en cas d'insuffisance de fonds appartenant au département, d'absence de crédit ou d'insuffisance du crédit ouvert au budget ou d'opposition dûment signifiée. Enfin, il lui appartient de prendre sous sa responsabilité les

précautions nécessaires pour s'assurer de l'identité des parties prenantes.

Les motifs de tout refus ou retard de paiement doivent être énoncés dans une déclaration écrite et immédiatement délivrée par le comptable au porteur du mandat et au Préfet.

Dans certains cas, lorsqu'il y a un intérêt urgent à ce qu'un paiement soit effectué, on a considéré que le Préfet était le seul juge de cet intérêt et on lui a donné le droit de requérir le paiement, malgré certaines irrégularités. Il doit alors le faire sous forme de réquisition écrite. Ce droit ne peut d'ailleurs pas s'exercer, lorsque le Trésorier-Payeur général explique son refus par l'insuffisance de fonds.

Quand le Préfet use de son droit de réquisition, il doit en rendre compte au Ministre de l'Intérieur, et le Trésorier-Payeur général doit, de son côté, aviser le Ministre des Finances. L'acte de réquisition demeure annexé au mandat qu'il concerne.

CHAPITRE III

ECRITURES DU PREFET ET DU TRESORIER-PAYEUR GENERAL

Les opérations de comptabilité du Préfet et du Trésorier-Payeur général sont constatées dans une série de registres que nous allons examiner rapidement.

Section I

Ecritures du Préfet

Les écritures de comptabilité administrative tenues par le Préfet ont pour objet:

1° La constatation des droits du département et le recouvrement des produits;

2° L'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement des dépenses.

1° *Constatation des droits et recouvrement des produits.* — Les livres tenus à cet effet sont au nombre de deux: le « Sommier des droits constatés » et le « Livre de comptes par nature de recettes ».

On inscrit, notamment, sur le premier, la nature

et la date du titre établissant la créance, l'objet de la créance, la désignation des débiteurs, le montant de la recette à effectuer, ainsi que la date du recouvrement intégral. Ce registre permet ainsi de suivre la rentrée des produits départementaux et facilite l'intervention du Préfet auprès du Trésorier-Payeur général, pour hâter le recouvrement des créances.

Le « Livre de comptes » est destiné à donner chaque mois le montant par article, et non plus par créancier, des recouvrements effectués. Il fournit ainsi, à chaque instant, la situation effective du département par nature de recette.

2° *Engagement, liquidation, mandatement et paiement des dépenses.* — Les livres tenus pour la comptabilité des dépenses sont les suivants : « Carnet des dépenses engagées » ; « Livre des fonds du département » ; « Livre d'enregistrement des droits des créanciers » ; « Livre-journal des mandats délivrés » ; « Livre de comptes par nature de dépenses ».

Le « Carnet des dépenses engagées » a pour but d'établir la comparaison entre les engagements de dépenses et les crédits correspondants. Grâce à lui, le Préfet est tenu au courant des ressources disponibles de chaque chapitre du budget, au fur et à mesure de son exécution.

Le « Livre des fonds du département », qui est tenu par année, permet également de suivre, à tout

moment, la situation des fonds dont il peut être fait emploi pour l'acquittement des dépenses.

Le « Livre d'enregistrement des droits des créanciers », où sont constatés les droits acquis aux créanciers du département, permet au Préfet de connaître l'ensemble des charges effectives du département par exercice, par chapitre et par article.

Le « Livre-journal des mandats délivrés » est destiné à enregistrer tous les mandats émis par le Préfet pendant le même exercice.

Enfin, le « Livre de comptes par nature de dépenses » permet de s'assurer, à toute époque, que les droits constatés et les mandats émis ne dépassent pas les crédits budgétaires.

Section II

Ecritures du Trésorier-Payeur général

Le Trésorier-Payeur général est à la fois le comptable du département et le comptable du Trésor. Il constate, sur le « Journal » et sur le « Grand Livre » qu'il tient en qualité de comptable du Trésor, les recettes et les dépenses effectuées pour le compte du département.

En outre, le détail de ces recettes et de ces dépenses départementales est présenté sur des livres spéciaux au département.

Pour les recettes, ces livres sont:

1° « Le livre des titres de perception des produits départementaux »;

2° « Le livre des recouvrements sur produits départementaux ».

Le premier reçoit l'inscription et la prise en charge, par nature de recettes, dans l'ordre des budgets, de tous les titres émis par le Préfet pour le recouvrement des droits constatés au profit du département. (Décret du 12 juillet 1893).

La second reçoit le développement des recettes effectuées, dans l'ordre du budget, au compte du département.

Pour les dépenses, les livres auxiliaires spéciaux sont principalement:

1° « Le livre de détail des paiements »;

2° « Le livre des dépenses départementales ».

Sur le premier, sont inscrits les paiements au fur et à mesure des opérations; le second est destiné à présenter, sous un seul aspect, pour chaque article du budget:

1° Les crédits successivement ouverts par le budget primitif, le budget supplémentaire et les crites par le comptable dans une série de comptes

2° Les mandats délivrés;

3° Les paiements effectués.

Ajoutons que, depuis la séparation complète des budgets de l'Etat et du département, le Trésorier-Payeur général peut avoir à effectuer pour le service du département des opérations qui n'ont pas le caractère budgétaire. Ces opérations sont décrites par le comptable dans une série de comptes intitulés: « Services hors budget ». Ces services ont été institués par le décret du 12 juillet 1893

(art. 207) ainsi conçu : « Indépendamment des recettes et des dépenses à effectuer en exécution du budget, le comptable départemental est chargé de diverses opérations qui sont décrites dans ses écritures au moyen d'une série de comptes hors budget ».

La nomenclature de ces opérations est donnée par le décret de 1893 déjà cité.

CHAPITRE IV

CONTROLE DU BUDGET

En vue de permettre le contrôle de l'administration financière du département, le Préfet, ordonnateur, et le Trésorier-Payeur général, comptable, doivent rendre des comptes, justifiant qu'ils ont régulièrement rempli leurs fonctions. C'est en comparant respectivement ces deux comptes que les autorités compétentes pourront exercer leur contrôle.

Section I

Compte du Préfet

Le compte du Préfet, ou compte administratif, est le document par lequel le Préfet justifie au Conseil général de tous les faits de sa gestion administrative. Il a pour but de faire connaître exactement: d'une part, le montant des droits acquis, des recouvrements effectués et des restes à recouvrer; d'autre part, l'emploi qu'ont reçu les divers crédits de dépenses ouverts par le budget primitif, le budget supplémentaire et les décisions modificatives.

Le compte administratif est présenté au Conseil général par le Préfet à la session d'août, mais la Commission départementale doit en être saisie dix jours à l'avance, avec toutes pièces justificatives.

L'assemblée départementale, grâce aux pièces à l'appui, aura à constater que les crédits mis à la disposition du Préfet ont reçu l'emploi auquel ils étaient destinés et qu'ils ont été utilisés dans les limites autorisées.

Lorsque le Conseil général a débattu le compte administratif en le comparant au compte de gestion du Trésorier-Payeur général, il adresse sa délibération, avec ses observations s'il y a lieu, au Ministre de l'Intérieur. Le compte est ensuite définitivement réglé par décret et rendu public par la voie de l'impression.

Section II

Compte du Trésorier-Payeur général

Le Trésorier-Payeur général rend, en sa qualité de comptable du département, un compte annuel de gestion distinct. Ce compte est le document dans lequel le payeur relate tous les faits de son maniement des deniers départementaux pendant l'année précédente.

Il est soumis à un double contrôle, celui du Conseil général et celui de la Cour des comptes.

A la différence du compte administratif du Préfet, le compte du Trésorier-Payeur général est rendu par gestion annuelle et non par exercice. Pour permettre au Conseil général d'établir la comparaison entre les deux comptes, le décret de 1893 a décidé que le comptable départemental dresserait le compte des opérations complémentaires de l'exercice aussitôt après sa clôture et comprendrait ces opérations dans le même document que le compte des opérations des douze premiers mois.

Le compte du Trésorier-Payeur général est remis à la Commission départementale en même temps que le compte d'administration du Préfet, c'est-à-dire à la session d'août et le Conseil général les vérifie l'un par l'autre. Le comptable tient ses pièces de comptabilité à la disposition du Conseil général. Cette assemblée débat et arrête le compte, sauf règlement définitif par la Cour des Comptes.

Nous avons dit que le Trésorier-Payeur général était justiciable de la Cour des Comptes.

Son compte doit, en effet, être déposé au Greffe de cette Cour dans les huit jours qui suivent la clôture de la session d'août du Conseil général.

L'article 25 de la loi du 18 juillet 1892 donne à la Cour la faculté de condamner le Trésorier-Payeur général qui ne présenterait pas son compte dans le délai prescrit par les règlements, à une amende de 50 à 500 francs pour chaque mois de retard.

Le Trésorier-Payeur général envoie directement

à la Cour son compte de gestion, en y joignant toutes les pièces justificatives. En possession de ces éléments, la Cour peut définitivement régler ledit compte et le jugement est rendu suivant la procédure ordinaire.

Les arrêts de la Cour sont provisoires ou définitifs. Les premiers sont ceux par lesquels la Cour demande des justifications nouvelles; les seconds comportent règlement et apurement.

L'arrêt définitif déclare le comptable « quitte », ou « en avance », ou « en débet ». Dans les deux premier cas, elle prononce sa décharge définitive; dans le troisième cas, elle le condamne à solder son débet.

L'arrêt est immédiatement notifié par le Greffier en chef de la Cour au Trésorier-Payeur général. Une expédition en est également adressée au Ministre des Finances, qui la notifie au Préfet dans un délai de 15 jours; le Préfet en accuse réception à la Cour des Comptes par l'intermédiaire du Ministre des Finances.

Deux modes de recours sont ouverts au comptable contre l'arrêt définitif de la Cour des Comptes:

1° Le pourvoi en Conseil d'Etat, pour violation de la loi. Celui-ci peut alors annuler la décision, mais non évoquer le fonds de l'affaire;

2° La demande en révision par la Cour des Comptes.

Ces demandes sont soumises à la prescription trentenaire et donnent lieu à la reddition de deux

arrêts : l'un sur l'admission de la demande, l'autre sur le fonds.

Enfin, en dehors de ce double contrôle, le décret de 1893 avait organisé, de la manière suivante, un contrôle administratif permanent.

Le Trésorier-Payeur général envoyait, chaque mois, au Préfet, un état des récépissés délivrés pour les produits départementaux et un bordereau des paiements effectués pour le compte du département.

Ces pièces étaient comparées aux écritures tenues dans les bureaux de la Préfecture et adressées au Ministre des Finances (Direction de la Comptabilité publique), où elles servaient d'élément de contrôle.

Ces opérations ont été suspendues, par instructions ministérielles d'octobre 1917, à la suite d'une entente entre les Ministres des Finances et de l'Intérieur et n'ont pas été rétablies depuis lors.

CONCLUSION

Nous avons pu constater, au cours de cette étude, le rôle important joué par le département dans l'organisation administrative française et nous avons pu, d'autre part, nous rendre compte du développement croissant des attributions des Conseils généraux.

Tout d'abord nommés par le Gouvernement et réduits au rôle d'assemblées consultatives, ils sont devenus des corps délibérants, élus au suffrage universel et dotés de pouvoirs propres, assurant au département une indépendance financière incontestable.

Il faut souhaiter que cette décentralisation s'accentue encore dans l'avenir et que l'autonomie administrative du département se réalise entièrement.

Mais il importe aussi, à notre avis, que soit maintenue l'unité politique de la France. Cette unité correspond d'ailleurs aux nécessités de gouvernement d'un pays. Il faut, en effet, que l'action hiérarchique puisse s'exercer dans toutes les affaires dont le pouvoir central a la responsabilité, et dont il doit avoir la surveillance active, par le moyen de ses propres agents, dans toutes les grandes circonscriptions du territoire.

Notre organisation actuelle est conforme à ce double point de vue: d'une part, décentralisation administrative pour la défense des intérêts locaux particuliers à chaque région, mais, d'autre part, maintien, par une tutelle constante et bienveillante de l'autorité supérieure, de la cohésion nécessaire pour assurer la protection des intérêts généraux de la collectivité nationale.

L'observation de ces deux principes, qui dominent l'organisation financière départementale, a jusqu'ici, donné les résultats les plus appréciables.

En effet, les lois qui se sont succédées à ce sujet, en procurant plus de souplesse au rouage départemental, ont permis aux Conseils généraux d'heureuses initiatives qui se sont manifestées, notamment, dans le domaine de la grande et la petite voirie, des établissements d'enseignement public, des établissements d'assistance, de la construction de chemins de fer d'intérêt local, etc.

Par ailleurs, l'institution des dépenses obligatoires et de l'inscription d'office, de même que la limitation, par le pouvoir législatif, du droit de créer des ressources, ont rendu effectifs le contrôle et l'intervention du pouvoir central, maintenant ainsi, dans l'intérêt même des administrations locales, l'unité de vue nécessaire.

Les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871, qui sont à la base de cette organisation, ont donc fait leurs preuves et les résultats acquis sont leur meilleure justification.

S'il est vrai que les deux principes dont s'ins-

pire notre législation nous semblent de nature à sauvegarder à la fois l'unité de la nation et à assurer la satisfaction des intérêts locaux et s'il est nécessaire, à notre avis, de les respecter, il est pourtant un point délicat sur lequel nous désirons attirer l'attention et qui nous apparaît comme devant amener, tôt ou tard, une modification partielle de l'organisation existante. Il s'agit de la création des ressources du département et de la nature même des recettes qui constituent son budget.

Nous avons indiqué l'extension considérable des dépenses départementales et nous savons combien tend à s'accroître chaque jour le nombre des services à la charge du département. Ce sont précisément les besoins grandissants des budgets départementaux qui doivent nécessiter, à notre avis, une réforme importante dans le système des recettes.

Les Conseils généraux n'ont pas vu se développer leur rôle, en matière de recettes, parallèlement à celui qu'ils ont en matière de dépenses ; alors qu'ils sont appelés aujourd'hui à réglementer des services toujours plus nombreux, il nous semble qu'il serait naturel de leur confier un rôle plus large pour l'aménagement des recettes.

Les centimes additionnels constituent à l'heure actuelle la principale et, le plus souvent, l'unique ressource des budgets locaux, et ils dépassent, la plupart du temps, le montant du principal sur lequel ils sont calculés.

Nous sommes donc loin du temps où il ne s'agis-

sait que de « sous additionnels » et où ceux-ci ne représentaient qu'une faible partie du budget destiné à faire face aux dépenses de l'Etat. C'est pourquoi nous pensons que le mode encore en vigueur pour la création des ressources ne peut survivre au développement considérable pris par les dépenses et qu'il présente les plus sérieux inconvénients.

Il nous semble que, pratiquement, une différenciation entre les impôts d'Etat et les impôts locaux devrait s'imposer.

Il serait bon, en effet, que les taxes locales ne fussent plus confondues avec les impôts d'Etat et que le Parlement pût réformer les contributions générales sans nuire aux impositions locales.

Le système actuel manque, d'ailleurs, de clarté pour le contribuable, qui ne se rend pas toujours bien compte des causes qui influent sur l'accroissement de son imposition et qui se trouve généralement dans l'impossibilité d'exercer un contrôle quelconque sur les sommes à payer.

Ajoutons que les centimes additionnels frappent les revenus fonciers d'un poids très lourd, alors qu'ils ménagent ou négligent d'autres catégories de revenus.

D'autre part, en matière départementale, on fait exclusivement appel à l'impôt direct et on n'a jamais recours à l'impôt indirect qui alimente si largement le budget de l'Etat; il se produit ainsi, en quelque sorte, entre les taxes locales et les taxes d'Etat, une rupture d'équilibre résultant de la non

proportionnalité des charges et cette constatation fait apparaître combien il est illogique de vouloir lier indéfiniment le sort des deux budgets.

Enfin, le caractère même des groupements locaux est contraire à une adaptation étroite des impôts d'Etats aux besoins du département. La fiscalité de l'association d'intérêts que constitue le département gagnerait certainement à n'être pas calquée sur celle de l'Etat et à se modeler sur les nécessités particulières à chaque région.

Les avantages du système actuel reposent, il est vrai, sur la simplicité de l'établissement de l'impôt et sur l'économie des frais de perception, puisque l'impôt local est perçu sur les rôles établis pour l'impôt d'Etat et par les fonctionnaires chargés de ce service.

Nous ne pensons pas, pourtant, que ces avantages puissent compenser les inconvénients signalés et les imperfections qui ne peuvent être corrigées que par la diversité des taxes.

La réforme du système des centimes additionnels par la création d'impôts spéciaux départementaux nous semble donc de la plus grande utilité. Elle viendrait d'autant plus à son heure, à notre avis, que la réforme fiscale a été faite en ce qui concerne les impôts d'Etat et que les centimes sont, à présent, calculés sur des principaux fictifs. Cette anomalie doit, à tous points de vue, disparaître. Les projets et propositions de lois qui ont été déposés, en ce sens, n'ont cependant pas eu de suite jusqu'ici.

Quoiqu'il en soit, sous la réserve de cette réforme commandée par l'intérêt des finances départementales et par le désir de voir les impôts locaux mieux adaptés à la situation économique de chaque région, le fonctionnement actuel du budget départemental nous semble présenter les garanties les plus sérieuses, tant au point de vue de la sauvegarde des intérêts particuliers que des droits supérieurs de l'Etat.

Montpellier, le 12 juin 1924.
Vu et approuvé.
Le Président de la Thèse,
M. MOYE.

Montpellier, le 12 juin 1924.
Vu.
Le Doyen de la Faculté de Droit,
M. MOYE.

Vu et permis d'imprimer.
Montpellier, le 12 juin 1924.
Le Recteur.
Jules COULET.

BIBLIOGRAPHIE

a) Ouvrages généraux

Barbier. — Traité du Budget départemental. Paris, 1873.

Blanc. — Etude sur la Comptabilité départementale. Rodez, 1876.

Bouffet (G.) et Périer (L.). — Traité du Département, 2 vol. Paris, 1893-1895.

Desbats (G.). — Le Budget départemental. Paris 1911.

Dubois (Paul). — Le Budget départemental. Paris, 1906.

Filippini (A.-M.). — Traité pratique du Budget départemental, Paris, 1885.

Flayelle (E.-M.). — Du Budget départemental. Paris, 1884.

Hermann (E.). — Traité d'administration départementale, 2 vol. Paris, 1855.

Leroy-Beaulieu. — Traité de la Science des Finances. 6e éd., 2 vol. Paris, 1899.

Liégeois. — De l'organisation départementale. Paris, 1873.

Marie. — De l'administration départementale. Paris, 1882.

Martineau (A.). — Des Conseils généraux, de leur organisation et de leurs différentes attributions. Paris, 1867.

Stourn (René). — Le Budget. Paris, 1891.

b) Ouvrages spéciaux

Bœuf (L.). — Etude sur les chemins de fer d'intérêt local. Paris, 1885.

Campagnole (E.). — L'Assistance Médicale gratuite. Paris, 1920.

— L'Assistance aux Vieillards, aux Infirmes et Incurables. Paris, 1920.

Dejean (André). — Etude économique et juridique sur les chemins de fer d'intérêt local. Paris, 1898.

Donioł (A.). — La réglementation des chemins de fer d'intérêt local, tramways et automobiles. Paris, 1900-1903.

Guillaume (E.). — La voirie urbaine. Paris, 1882.

— La voirie vicinale. Paris, 1883.

— La voirie rurale. Paris, 1884.

Henry (E.). — Traité pratique des chemins vicinaux. Paris, 1897.

Humbert (G.). — Traité des chemins de fer d'intérêt local. Paris, 1893.

Montsarrat (G.). — Les chemins vicinaux. Paris, 1922.

Picard. — Traité des chemins de fer. Paris, 1887.

Roy (E.). — Les chemins de fer d'intérêt local. Paris, 1877.

Tunguy (de). — De l'assistance médicale. Paris, 1900.

Violle (Dr) et Wibaud (R.). — Manuel de Législation sanitaire française. Paris, 1923.

c) Périodiques

Crisenoy (J.) de. — *Annales des Assemblées Départementales depuis* 1887. Paris, Berger-Levrault.

Situations financières des départements. — Publication du Ministère de l'Intérieur depuis 1885. Melun, Imprimerie administrative.

Bulletins officiels du Ministère de l'Intérieur.

Bulletins des Contributions Directes et du Cadastre.

Journal Officiel.

Rapports des Préfets aux Conseils Généraux.

Procès-verbaux des délibérations des Conseils généraux.

Budgets des recettes et des dépenses des Départements.

Comptes des recettes et des dépenses des Départements.

Recueils des Actes administratifs des Départements.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 5

PREMIERE PARTIE

Historique

CHAPITRE I. — Période révolutionnaire..... 9
CHAPITRE II. — De l'an VIII a 1830..... 15
CHAPITRE III. — De 1830 a nos jours..... 20

DEUXIEME PARTIE

Les Recettes

Notions générales..... 29
CHAPITRE I. — Les recettes ordinaires..... 31
CHAPITRE II. — Les recettes extraordinaires. 45

TROISIEME PARTIE

Les Dépenses

Notions générales..... 57
CHAPITRE I. — Les dépenses ordinaires..... 60
Section I. — *Enumération des dépenses ordinaires* 61
Section II. — *Les dépenses des routes départementales et des chemins vicinaux*..... 63
a) Routes départementales..... 63
b) Chemins vicinaux..... 66

Section III. — *Les dépenses des services d'assistance* 69
a) Les enfants assistés..... 70
b) Les enfants du premier âge..... 75
c) L'assistance médicale gratuite..... 77
d) L'assistance aux vieillards infirmes et incurables 81
e) L'assistance aux familles nombreuses... 86
f) L'assistance aux femmes en couches.... 87
g) Les aliénés..... 89
h) Dépenses diverses d'assistance..... 91
Section IV. — *Les services d'hygiène publique et sociale*..... 94
a) L'hygiène publique..... 95
b) L'hygiène sociale..... 100

CHAPITRE II. — Les dépenses extraordinaires. 103
Section I. — *Construction et rectification des routes départementales et des chemins vicinaux* 104
Section II. — *Construction de chemins de fer d'intérêt local et de tramways départementaux* 106

QUATRIEME PARTIE

Réglementation budgétaire et comptabilite départementale

CHAPITRE I. — Préparation, vote et règlement du budget 111

CHAPITRE II. — Exécution du budget..... 118

CHAPITRE III. — Ecritures du Préfet et du Trésorier-Payeur général..... 125
Section I. — *Ecritures du Préfet*..... 125
Section II. — *Ecritures du Trésorier-Payeur général* 127

CHAPITRE IV. — Controle du budget..... 130
Section I. — *Compte du Préfet*..... 130
Section II. — *Compte du Trésorier-Payeur général* 131
Conclusion 135
Bibliographie 141

Montpellier. — Imp. Firmin et Montane.

ERRATA

Page 17. — Ligne 22, au lieu de : commune, *lire :* communes.

Page 21. — Ligne 17, au lieu de : en vertu des lois, *lire :* en vertu de lois.

Page 39. — Ligne 8, au lieu de : " fonds commun ", *lire :* " fonds de secours ".

Page 39. — Ligne 10, au lieu de : " fonds de secours ", *lire :* fonds commun ".

Page 47. — Ligne 3, au lieu de : connaissances, *lire* : connaissance.

Page 62. — Ligne 17, au lieu de : chapitre, *lire :* chapitres.

Page 65. — Ligne 9, au lieu de : rentrent, *lire :* rentraient.

Page 106. — Ligne 24, au lieu de : 11 Juin 1890, *lire :* 11 Juin 1880.

Page 120. — Ligne 29, au lieu de : des prescriptions, *lire :* les prescriptions

Page 128. — Ligne 21, supprimer la ligne et *lire* : autres décisions modificatives

Page 141. — Au lieu de : STOURN, *lire :* STOURM.